Journal Of the Iraqia University (76-9) October (2026)

ISSN(Print): 1813-4521 OnLine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.mabdaa.edu.iq

معوقات اقرار التنظيم التشريعي لادارة الاتصالات والمعلوماتية وآثار اخلال الدولة بواجب تنظيمه في العراق

مريم صباح فاضل
دكتورا قانون عام – قانون اداري
أ.د بان صلاح عبد القادر

Obstacles to enacting legislation for the management of communications and information technology, and the consequences of the state's failure to fulfill its duty to regulate it in Iraq.

Maryam sabah fadhel
PhD in Public Law - Administrative Law
Maraeemsabah77@gmail.com
Prof. Dr. Ban Salah Abdel Qader
dr.ban@colaw.uobaghdad.edu.iq

الملخص:

يتعلق قطاع الاتصالات والمعلوماتية في العراق في منظومة السيادة الوطنية والامن القومي، اذ أصبحت اداراته تندرج اليوم تحت الوصف السيادي الاقتصادي الامني، لارتباطه الجوهري بأمن المعلومات والامن السيبراني، وتقديمه خدمات أساسية إجبارية لا تقبل الاستغناء. غير إن هذا القطاع الحيوي يعاني تشوهاً بنيوياً خطيراً، مرده الى خلل في التوزيع التشريعي للاختصاصات بين وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات سببه غياب التنظيم التشريعي للاتصالات والمعلوماتية بشكل عام، وعدم مصادقة مجلس النواب على مشروع قانون وزارة الاتصالات منذ عام ٢٠٠٨. فقد تأسست وزارة الاتصالات بموجب قرار صادر عن مجلس الحكم العراقي عام ٢٠٠٣ من دون صدور قانون ينظم أعمالها، مما اتاح لسلطة الائتلاف المؤقتة عام ٢٠٠٤ بموجب اصدار الامر رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤، نقل اختصاصات الوزارة لصالح هيئة الاعلام والاتصالات. ثم جاء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ليجعل من تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد اختصاصاً حصريا للسلطات الاتحادية، في حين أقرت المحكمة الاتحادية العليا أن الهيئة ليست من سلطات الدولة استناداً للمادة (٤٧) من الدستور، تاركة الجهة المنفذة لهذه السياسة في غموض خطير. لذلك نحاول في البحث تسليط الضوء على معوقات اقرار التنظيم التشريعي لوزارة الاتصالات والاثار التي ترتبت نتيجة لذلك، لوضع توصيات حاسمة تحتم على المشرع اصدار قانون ينظم هيكلية واختصاصات وزارة الاتصالات وقانون اتصالات شامل ينظم هيكلية واختصاصات هيئة الاعلام والاتصالات، والا سيظل قطاع الاتصالات والمعلوماتية العراقي أسير الانهيار والفوضى عنوانه والتردي حليفه، وذلك من خلال ثلاثة مطالب خصصنا أولها لبيان الاساس التشريعي لادارة الاتصالات والمعلوماتية، وخصصنا الثاني لبيان معوقات اقرار التنظيم التشريعي لادارة الاتصالات والمعلوماتية، في حين بينا آثار اخلال الدولة بواجب تنظيم ادارة الاتصالات والمعلوماتية في المطلب الثالث والاخير، واختتمنا هذه الدراسة بجملة من النتائج والتوصيات.الكلمات المفتاحية وزارة الاتصالات ، هيئة الاعلام والاتصالات، التنظيم التشريعي، الطيف الترددي، سياسة الترددات البثية، الاتصالات والمعلوماتية.

Abstract

The communications and information technology sector in Iraq is linked to the system of national sovereignty and national security, as its administrations are now classified under the economic-security sovereign description due to its essential connection to information security and cyber security, and its provision of essential services that cannot be dispensed with. However, this vital sector suffers from a serious structural flaw, caused by an

imbalance in the legislative distribution of competencies between the Ministry of Communications and the Communications and Media Commission, due to the absence of legislative regulation for communications and information technology in general, and the failure of the Council of Representatives to ratify the draft law of the Ministry of Communications since 2008.The Ministry of Communications was established by a decision issued by the Iraqi Governing Council in 2003 without the issuance of a law regulating its work, which allowed the dissolved Coalition Provisional Authority in 2004, through the issuance of Order No. (65) of 2004, to transfer the Ministry's competencies to the Communications and Media Commission. Then the permanent Iraqi Constitution of 2005 made the regulation of land and postal frequency policies an exclusive competency of the federal authorities, while the Federal Supreme Court affirmed that the Commission is not among the state authorities based on Article (47) of the Constitution, leaving the entity responsible for implementing this policy in a dangerous vacuum.Therefore, we attempt in this research to shed light on the obstacles to the legislative regulatory decision of the Ministry of Communications and the resulting effects, in order to formulate decisive recommendations that oblige the legislature to issue a law regulating the structure and competencies of the Ministry of Communications and a comprehensive communications law regulating the structure and competencies of the Communications and Media Commission, so that Iraqi communications and information technology do not remain captive to collapse and chaos as its title and deterioration as its ally. This is done through three sections: the first is dedicated to explaining the legislative basis for the administration of communications and information technology, the second is dedicated to explaining the obstacles to the legislative regulatory decision for the administration of communications and information technology, while the third and final section explains the effects of the state's failure in its duty to regulate the administration of communications and information technology. We conclude this study with a set of findings and recommendations.Keywords: Ministry of Communications, Media and Communications Commission, legislative regulation, frequency spectrum, broadcasting frequency policy, communications and information technology.

المقدمـــــــة

تعد إدارة قطاع الاتصالات والمعلوماتية أصبح يواجه جملة من التحديات الجوهرية تتمثل: بالتقدم التكنولوجي السريع وانترنت الاشياء والذكاء الاصطناعي، التي تتطلب استثمارات ضخمة متجددة، تمنع مخاطر تقادم البنية التحتية القائمة. وتتمثل بتخطيط سياسات عادلة لضمان الشمول الرقمي وازالة الفجوات الرقمية بين المناطق الحضرية والريفية البعيدة، وبين الفئات الاجتماعية المختلفة. وايضا تتطلب وضع اطر صارمة لحماية البيانات السيادية والشخصية، وضمان استمرارية الخدمات الحيوية. وكذلك تتمثل بايجاد بيئة تنظيمية تحفز الاستثمار في البنية التحتية من جهة ومنافسة عادلة لاتؤدي الى احتكار او اضعاف الجودة من جهة أخرى، كتسعير الخدمات وادارة الطيف الترددي الذي يتطلب تخطيطا دقيقا وشفافاً، والسماح بمشاركة البنية التحتية.ولمواجهة هذه التحديات، يجب ان ترتكز ادارة الاتصالات والمعلوماتية على وضع استراتيجيات فعالة تتضمن الاعتماد على نموذج تنظيمي مرن وتطلعي يسمح بتجربة التقنيات الجديدة في بيئة خاضعة للرقابة، وتشريعات قابلة للتحديث بشكل دوري لمواكبة الابتكار ،فليس من اليسير ترك القطاع الحيوي اليوم عرضة للفراغ التشريعي أو تنازع الاختصاصات، إذ يتطلب بناء نظام بيئي متكامل يجمع بين التنظيم والحوكمة والاستثمار في الاقتصاد الرقمي وحماية الحقوق والحريات وتعزيز الرفاهية المجتمعية، فإن غياب التنظيم القانوني المتقدم، يعني غياب الضوابط الكفيلة بحماية خصوصية الافراد، وضمان أمن المعلومات، ومنع الازدواجية في الصلاحيات، ونظرا لكون معظم الدول اليوم تسعى الى وضع أطر قانونية متكاملة تحدد من خلالها بدقة أدوار الجهات القائمة على إدارة هذا القطاع، فإن العراق للاسف ما زال يعاني تشوهاً بنيويا خطيرا في هذا التوزيع وصراعا على من له حق تنظيمه أو ادارته. وهو ما يدعونا لتحديد الاشكاليات وايجاد الحلول المناسبة لها بما ينسجم مع الدستور العراقي.

أهمية البحث

تتجسد أهمية دراسة ادارة قطاع الاتصالات والمعلوماتية في كونها تملأ فراغا مهما بين التطور التقني السريع والقدرة على توجيهه بشكل مستدام وفعال، فبينما يركز هذا القطاع على البيانات والمعلومات والبرمجيات وهندستها، تأتي هذه الدراسة لترجمة هذه الجزئيات الى سياسات واستراتيجيات وقوانين قابلة للتنفيذ، لمواجهة التحديات الواقعية مثل وضع آليات لتمويل البنية التحتية في مختلف المدن والمناطق لسد الفجوات الرقمية، وتخصيص الطيف الترددي بكفاءة، وتنظيم السوق لضمان المنافسة العادلة وحماية المستهلك، وادارة ملف الامن السيبراني (عباس ومحمد، ٢٠٢٣: ٢٥) وخصوصية البيانات كأولوية وطنية، في عصر يتوقع أن تساهم فيه الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بشكل كبير في الناتج المحلي الاجمالي.

إشكالية البحث

١-غياب التنظيم القانوني لمرفق الاتصالات وما يتفرع عنها من خدمات معلوماتية، مما ادى الى تعارض في الصلاحيات والمسؤوليات التنفيذية والرقابية بين قطاعين مهمين في الدولة وهما وزارة الاتصالات وهيئة الاتصالات والاعلام أدى الى قيام نزاعات قضائية مستمرة.

هدف البحث

تهدف الدراسة الى ايجاد تنظيم قانوني صادرا وفقا للدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، يحدد بموجبه الجهة القطاعية التنفيذية المسؤولة عن تنظيم قطاع الاتصالات والمعلوماتية وسياسات البث والبريد وترخيص اتاحتها واستخدامها وتوفير امن الاتصالات والمعلوماتية، وفقا لنصي المادتين (٤٧) و(١١٠) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ النافذ، واستنادا الى قرار المحكمة الاتحادية (٢٣٣/اتحادية/٢٠٢٣) الذي اقر فيه ان الاختصاص الحصري الدستوري لايمكن ان يمارس من قبل الهيئات المستقلة بل من السلطات الاتحادية، وتنظيم قانوني اخر يحدد مهام واختصاصات هيئة الاعلام والاتصالات بالاستناد الى نص المادة (١٠٣) من الدستور العراقي النافذ باعتبارها احدى الهيئات المستقلة والمرتبطة بمجلس النواب وتجارب الدول المقارنة، وطبيعة الاختصاصات التنظيمية والرقابية لها، لامكانية حل النزاعات القائمة وفصل التقاطعات بينهما التي تنعكس سلبا على جودة الخدمات المقدمة وطبيعتها واسعارها ومنع الاحتكار والتضارب.

فرضية البحث

يفترض الباحث لحل اشكالية الدراسة الشروع باعداد وتخطيط سياسة اتصالات عامة جديدة واصدار قوانين خاصة بكل من وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات تحدد مهام وصلاحيات كل منهما.

المطلب الأول: الاساس التشريعي لوزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات

تأسست وزارة الاتصالات العراقية بموجب قرار مجلس الحكم رقم (١٣) في ٢٠٠٣/٨/٧، لتصبح وزارة متخصصة تعتمد في عملها على تشكيلاتها المتمثلة في: الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية والشركة العامة للبريد والتوفير وشركة السلام العامة، إلا ان الوزارة منذ تأسيسها كجهة تنفيذية تابعة إلى مجلس الوزراء تفتقر إلى وجود قانون ينظم صلاحياتها بدقة وتفصيل، إضافة إلى عدم مصادقة مجلس النواب على مشروع قانون وزارة الاتصالات منذ عام ٢٠٠٨.في المقابل، نشأت هيئة الاعلام والاتصالات بموجب الامر (٦٥) لسنة ٢٠٠٤، في ظرف استثنائي تميز بغياب السيادة الوطنية الكاملة، وهو امر صدر عن سلطة مؤقتة غير ممثلة للارادة العراقية، وقد منح هذا الامر الهيئة صلاحيات تنظيمية واجرائية واسعة، ونقل اختصاصات وزارة الاتصالات لصالح الهيئة مما اثيرت اشكالية جوهرية تكمن في تعارض وتنازع الاختصاصات بينهما، التي سنحاول تسليط الضوء عليها وفقا للاتي:

الفرع الأول: الاختصاصات التشريعية لوزارة الاتصالات العراقية

نتيجة لغياب التنظيم التشريعي لوزارة الاتصالات اضطرت الوزارة إلى الاستمرار في العمل بموجب قوانين وأنظمة سابقة وأنظمة داخلية (كقانون الاتصالات اللاسلكية والنظام الداخلي للشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية) مما شكلت اطاراً تنظيميا قانونيا مؤقتاً تستند أليه في اعمالها سداً للفراغ التشريعي وحماية لمبدأ المشروعية، ريثما يتم إصدار قانون خاص وشامل ينظم عملها.

أولا- قانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠ المعدل

(قانون الاتصالات اللاسلكية رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨٠)

الاساس الدستوري للقانون- الدستور العراقي المؤقت الملغى لعام ١٩٧٠

الجهة التي اصدرت القانون- مجلس قيادة الثورة المنحل بجلسته المنعقدة ١٩٨٠/٩/١٣.

الشخصية الاعتبارية للجهة- لم يحدد القانون الشخصية المعنوية او الاستقلال المالي والاداري للجهة المعنية فيه.

اهداف القانون- لم ينص القانون على اهداف معينة واكتفى بتحديد اختصاص الجهة المعنية فيه بموجب نص المادة (٢) منه بالاتي (تختص المؤسسة دون غيرها في الاتصالات اللاسلكية) يلاحظ من خلال النص أن المشرع العراقي في ظل النظام الساسي الحاكم في فترة اصدار هذا القانون تبنى مبدأ المركزية الادارية في قطاع الاتصالات، حيث كانت الدولة تسيطر على كافة مرافق الاتصالات من خلال مؤسسات عامة تابعة مباشر للسلطة التنفيذية، وان هذا النص جسد هذا التوجه من خلال حصر الاختصاص الكامل لمجال الاتصالات اللاسلكية في "المؤسسة العامة للبريد والبرق والهاتف"، ثم لاحقا "للشركة العامة للاتصالات والبريد"، وعدم فسح المجال أمام القطاع الخاص أو الهيئات المستقلة. الا أن هذا المبدأ لم يعد يتوافق مع الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، الذي تبنى اللامركزية السياسية والادارية، وأجاز تشجيع القطاع الخاص ممارسة النشاط الاقتصادي،

ولا يزال هذا القانون نافذاً وتعتمد عليه وزارة الاتصالات في اعمالها، فهو يتعارض مع أحكام الدستور النافذ، ويوجد تضارب مع وجود هيئة الاعلام والاتصالات، مما يستدعي تدخلاً تشريعياً لإعادة تنظيم القطاع وفق الدستور النافذ.

الهيكل التنظيمي– نصت المادة (١) من القانون انفا على (يقصد لأغراض هذا القانون، بالتعابير التالية المعاني المبينة ازاءها:١– الوزارة– وزارة النقل والمواصلات. ٣– المؤسسة–المؤسسة العامة للبريد والبرق والهاتف. ٤– المجلس– مجلس ادارة المؤسسة. ٥– رئيس المؤسسة– رئيس المؤسسة العامة للبريد والبرق والهاتف. ٦– المنشأة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية.) يلاحظ من خلال النص بداية تأثير الفراغ التشريعي وعدم مواكبة التشريعات القانونية النافذة للتطور المتسارع في قطاع الاتصالات واهميتها المتزايدة في الواقع، حيث تم الغاء المؤسسة العامة للبريد والبرق والهاتف بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٥٠) لسنة ١٩٨٧، بينما بقي سريان هذا القانون واستمرار اعتماد الوزارة والشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية عليه في بعض امورها. كما لم يبين القانون طبيعة تبعية المؤسسة إلى المنشأة العامة للاتصالات اعلاه، كما لم يحدد مدى علاقة المؤسسة بوزارة النقل والمواصلات.

الاختصاصات –

الاختصاصات التنظيمية– على المستوى الداخلي– تقوم المؤسسة لتحقيق المصلحة العامة وحماية النظام العام داخل الدولة بمنح الاجازات لاستخدام محطة او جهاز لاسلكي وهذه الاجازات على نوعين: **الأول ى**– الاجازات الشخصية: لا يجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي يمتلك او يجوز أو يصنع أو يركب أو يشغل محطة أو جهازًا لاسلكيًا داخل القطر، إلا بإجازة صادرة من المدير العام. يستفاد من ذلك، أن المؤسسة تضع قيودا تنظيمية على حائز الاجازة حتى بعد منحه الاجازة منها، عدم بيعها و التصرف بها باي كيفية كانت، واستخدامها لغير الاغراض المحددة بموجب الاجازة.

الثانية– الاجازات العامة: لا يجوز للجهة الحاصة على اجازة لاسلكية، استخدام الجهاز او الاجهزة اللاسلكية المجازة لغير الاغراض المحددة في الاجازة (قانون البريد والاتصالات، ١٩٨٧)كما نصت المادة (٥) من القانون بما يتعلق بالجانب التنظيمي لمنح الاجازات على أن (يصدر المجلس التعليمات الخاصة بتعيين نموذج الإجازات اللاسلكية وشروط منحها وتجديدها).

على المستوى الخارجي– ومن جانب الحفاظ على سيادة الدولة وحماية الامن الوطني للدولة من الاعتداء او التجسس، نظم القانون استعمال الاجهزة اللاسلكية الاجنبية داخل حدود الاراضي العراقية بمختلف انواعها بموجب المادة (٨) منه، والتي جاء فيها (أولًا –لا يجوز استعمال الاجهزة اللاسلكية المركبة على ظهر باخرة اجنبية داخل المياه الاقليمية العراقية لأي غرض كان الا بموجب التعليمات التي يصدرها رئيس المؤسسة. ثانيًا– لا يجوز استعمال الاجهزة اللاسلكية المركبة على طائرة اجنبية ضمن الاجواء العراقية، الا بموجب تعليمات منظمة الطيران المدني الدولية.) وفي نفس السياق نصت المادة (٩) من القانون على (أولًا – لا يجوز للهيئات الدبلوماسية في العراق تركيب او تشغيل اي جهاز لاسلكي للأرسال او التسلم او كليهما، الا بعد استحصال موافقة كل من وزارة الخارجية والدفاع والداخلية والنقل والمواصلات، وعلى اساس المعاملة بالمثل. ثاني– على الهيئات الدبلوماسية التي تطلب منحاها الاجازة اللاسلكية ان تقدم طلبا إلى المؤسسة عن طريق وزارة الخارجية وان تضمن طلبها كافة المعلومات اللازمة عن الاجهزة المطلوب استخدامها.). **الصلاحيات الرقابية**– للمؤسسة جوانب رقابية على منح الاجازات، وذلك حسبما جاء في نصوص القانون على النحو الاتي:

نصت المادة (٣/رابعا) من القانون على أن (تكون الأجهزة اللاسلكية المجازة، عرضة للتفتيش من قبل المؤسسة أو المنشأة، وعلى مالك الجهاز أو حائزه أو صاحب الإجازة، السماح لإجراء (التفتيش وعدم إخفاء الأجهزة) أو التسبب بفقدانها.).كما نصت المادة (٤/أولًا) من القانون على أن (للمؤسسة أو المنشأة، تفتيش وتفقد وفحص كافة الأجهزة اللاسلكية المستوردة أو المخزونة أو المركبة أو المشغلة في أي محل كان داخل القطر أو في أي محطة منشأة على الأرض أو على سيارة أو على ظهر باخرة داخل المياه الإقليمية أو على ظهر طائرة مستقرة داخل القطر العراقي...)يستفاد من هذاين النصين ان للمؤسسة سلطة ممارسة دور رقابي واسع على حائزي تراخيص استخدام المحطات او الاجهزة اللاسلكية خاصة من الناحية المكانية. ويتجسد هذا الدور في عملية التفتيش والتفقد والتدقيق والفحص لكل ما يتعلق بهذه الاجازات، حفاظا على النظام العام.فبينما لايزال النص القانوني يمنح السلطة الرقابية للمؤسسة (وهي جهة تنفيذية ملغاة)، فإن القانون الامريكي يفصل بوضوح بين الجهة المانحة للترخيص والجهة الرقابية، ويكلف لجنة FCC بممارسة هذه الصلاحيات بضمان الحياد والكفاءة. فهذا الامر يؤشر عدم مواكبة القانون للتغيرات السياسية والهيكلية والتنظيمية لبنية الدولة العراقية، إذ ان النص صدر في ظل هيكل تنفيذي مركزي (وزارة النقل والمواصلات والغاء المؤسسة)، بينما دستور ٢٠٠٥ أسس لفصل السلطات ووجود هيئات مستقلة كهيئة FCC متمثلة بهيئة الاعلام والاتصالات.من خلال ما سبق، يرى الباحث أن جميع النصوص القانونية التي تم تحليها تفترض وجود "المؤسسة العامة للبريد والبرق والهاتف" كهيكل تنظيمي فاعل رغم إلغائها فعليا عام ١٩٨٧ (الوقائع العراقية، ١٩٨٧) ، والاكثر

اشكالية أنه تم الغاء المنشاة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية والغاء المؤسسة العامة للبريد والبرق والهاتف وفك ارتباط الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية بوزارة النقل والمواصلات، وارتباطها بدلا عن ذلك بوزارة الاتصالات منذ تأسيسها بعد تغير النظام السياسي في العراق منذ عام ٢٠٠٣، وصدور دستور جديد دائم عام ٢٠٠٥ كما أن استمرار العمل بالفقرة (ثانيًا) من نص المادة (١٠) من القانون المذكور حتى الان، يجعله نصا مخالفا لأحكام المادة (٢٨/أولا) من الدستور العراقي الدائم النافذ لعام ٢٠٠٥ التي جاء فيها (أولًا – لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون). مما يعني أن اعتماد الوزارة والشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية على هذا القانون ليس لأنه قانون صالح، بل لأنه البديل الوحيد عند عدم قيام مجلس النواب بإصدار قانون جديد، فلو توقفت الوزارة والشركة عن تطبيقه لتوقفت كل الخدمات، وهذا يثبت حاجة التنظيم القانوني لعمل الوزارة.مما يقتضي الغاء هذا القانون واصدار قانون جديد يتطابق مع الدستور العراقي الجديد من حيث السلطة المختصة بإصداره ووفقاً لهيكلية سلطاته وكذلك الاختصاصات والصلاحيات الاتحادية المحددة بموجبه وبالتأكيد وفقاً للطبيعة الدستورية في تحديد موارد الدولة واعداد موازنات السلطات والادارات السنوية.

ثانيا– قانون وزارة النقل والمواصلات رقم (٧) لسنة ١٩٩٤ (الوقائع العراقية، ١٩٩٤)

الاساس الدستوري للقانون– المادة (٥٣) من الدستور العراقي المؤقت الملغى لعام ١٩٧٠.

الجهة التي اصدرت القانون– مجلس قيادة الثورة المنحل.

الهيكل التنظيمي للوزارة ومدى علاقته بالشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية

يشير القانون بموجب نص المادة (٦/أولًا) من القانون على (تتكون التشكيلات التابعة للوزارة من: أولًا – المنشأة العامة للاتصالات والبريد.)هذا النص يحدد تبعية "المنشأة العامة للاتصالات والبريد" إلى وزارة النقل والمواصلات، وهي تسمية وتنظيم يختلفان جوهرياً عن الواقع الحالي، حيث تحولت إلى "الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية وتابعة لوزارة الاتصالات."**(الوقائع العراقية، ١٩٩٨، ٢٠١٧، ٢٠١٨)**

اختصاصات الوزارة في مجال الاتصالات والمعلوماتية

حددت المادة (١) من القانون مهام وزارة النقل والمواصلات واشارت إلى المهام المتعلقة بأنظمة الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد، وجاء فيها: (خامسا– تأمين الاتصالات السلكية والبريد. سابعا– ادارة وتشغيل وصيانة ... وشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد. ثامنا—عداد دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية لمشاريع ... والاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد... حادي عشر– اعداد الدراسات والبحوث والبرامج التي تكفل تطوير العمل لأجهزة الوزارة في مجالي النقل والاتصالات وفقاً للأساليب العلمية الحديثة بما يمكن لتلك الاجهزة من تأدية عملها في مجال تخصصها بأعلى قدر من الكفاءة وحسن استخدام الموارد والعناصر استخداما سليما.)هذه الاختصاصات تجمع بين قطاع النقل وقطاع الاتصالات في وزارة واحدة، وهو هيكل تنظيمي قديم لم يعد متوافقاً مع الواقع الحالي، حيث انفصل القطاعان ينظم عملهما شركتان عامة حكومية "**الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية**" و"**الشركة العامة للبريد والتوفير**" كأحد تشكيلات وزارة الاتصالات العراقية يستفاد مما سبق، ان الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية تواجه اشكالية قانونية جوهرية تتمثل في التناقض بين الهيكل الاداري الحالي في الواقع وهيكلية واختصاصات النص القديم ساري التشريع، وذلك على من أن "المنشأة العامة للاتصالات والبريد" التابعة لوزارة النقل والمواصلات وفقاً للقانون انفا، قد تم تحويل اسمها إلى "الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية"، ثم ارتباطها فعليا واداريا بوزارة الاتصالات منذ تأسيسها وفق تبعية تتناسب مع طبيعة عملها ومتطلبات الواقع الرقمي الحديث. ومع ذلك، لا تزال النصوص المتعلقة بأنظمة الاتصالات سارية المفعول بموجب قانون النقل والمواصلات رقم (٧) لسنة ١٩٩٤، وينص في المادة (٥) اعلاه على ان هذه الشركة (جهة تابعة لوزارة النقل والمواصلات)، وهذا الوضع يخلق حالة من الغموض القانوني والهيكلي، حيث الواقع الحالي ان الشركة العامة للاتصالات والبريد تعمل بهيكل اداري حديث يحكمها نص قانوني قديم، وتتفاقم هذه الاشكالية بسبب:

١–الفراغ التشريعي: لم يصدر قانون خاص ينظم مرفق الاتصالات والمعلوماتية (وزارة الاتصالات) يحدد هيكليتها ويبين التشكيلات التابعة لها من دوائر وشركات عامة ومديريات، وينظم عمل هذا المرفق الحيوي ويواكب تغييراته.

٢– وكذلك عدم استحداث النظام الداخلي للشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية، وفقاً لمتغيرات قطاع الاتصالات والمعلوماتية وسرعة تطوره ومرونته.

٣–استمرار العمل بقوانين غير مباشرة صدرت في ظل نظام سياسي واقتصادي وهيكل اداري مختلفين تماماً.

وعليه يقتضي الغاء النصوص المتعلقة بتنظيم قطاع الاتصالات والبريد المنصوص عليها في قانون وزارة النقل والمواصلات لعام ١٩٩٤، من خلال اصدار قانون جديد ينظم هيكلية وزارة الاتصالات واختصاصاتها.

ثالثا- قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧المعدل (الوقائع العراقية، ١٩٩٧)

الاساس الدستوري للقانون- استنادا إلى احكام المادة (٥٣) من الدستور العراقي المؤقت الملغى لعام ١٩٧٠.

الجهة التي اصدرت القانون- بناء على ما اقره المجلس الوطني ووافق عليه مجلس قيادة الثورة المنحل كتب في بغداد بتاريخ ١٩٩٧/٨/١٨.

الشخصية الاعتبارية للشركة العامة- منح القانون بموجب نص المادة (١) وصفا اعتباريا لجميع الشركات العامة (شركات القطاع العام) التي يجب ان تؤسس بموجبه ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلالين المادي والاداري، وهو وفقاً للنص انفا على النحو الاتي (يقصد بالتعابير الاتية المعاني المبينة ازاءها لأغراض هذا القانون: الشركات العامة: الوحدة الاقتصادية الممولة ذاتيا والمملوكة للدولة بالكامل التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري وتعمل وفق اسس اقتصادية.)كما نصت المادة (٧) من القانون على أن (تكتسب الشركة الشخصية المعنوية اعتباراً من تاريخ صدور شهادة تأسيسها).

اهداف القانون- نصت المادة (٢) من القانون انفا على (يهدف هذا القانون إلى تنظيم الشركات العامة تاسيسا وادارة وتصفية، باحكام واسس مالية وادارية موحدة لبلوغ اعلى مستوى من النمو في العمل والانتاج واعتماد مبدأ الحساب الاقتصادي وكفاءة استثمار الاموال العامة وفاعليتها في تحقيق اهداف الدولة ورفع مستويات اداء الاقتصاد الوطني)يستفاد من النص ان الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية التابعة لمرفق اقتصادي يقتضي تأسيسها وادارتها وتصفيتها وفقاً لهذا القانون وفقاً للأسس المالية والادارية الموحدة والممنهجة وفقاً للسياسات العامة للدولة بشكل عام والحكومة بشكل خاص لرفع مستوى النمو في الانتاج وكفاءة استثمار الاموال العامة وما لها من تأثير في رفع مستويات الاقتصاد الوطني.وبالاستناد إلى هذا القانون واهدافه تم دمج الشركة العامة للاتصالات مع الشركة العامة لخدمات الشبكة الدولية للمعلومات بشركة واحدة وهي الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية.

الهيكل التنظيمي للشركات العامة- حدد بموجب المادة (٢٠) من القانون التشكيل الاداري للشركة بأنه يتكون من مجلس ادارة يديرها مدير عام وثمانية اعضاء اربعة اعضاء يختارهم الوزير المعني من بين رؤساء التشكيلات في الشركة وعضوان ينتخبان من منتسبي الشركة وعضوان من ذوي الخبرة والاختصاص يختارهم الوزير من خارج الشركة وبمصادقة هيئة الرأي وينتخب مجلس الادارة في اول اجتماع له نائبا للرئيس، ويكون لمجلس الادارة ثلاثة اعضاء احتياط ينتخب المنتسبون احدهم ويعين الوزير العضوين الاخرين. وتكون مدته ثلاث سنوات قابلة للتجديد،

الاختصاصات

اختصاصات مجلس ادارة الشركة- حدد القانون بموجب نص المادة (١٩) منه اختصاصات مجلس ادارة الشركة، على النحو الاتي:-

-تولي رسم ووضع السياسات العامة والخطط الادارية والمالية والتنظيمية والفنية اللازمة لسير نشاط الشركة وتحقيق اهدافها في مجال اختصاصها.

-الاشراف ومتابعة تنفيذ السياسات العامة لسير نشاطها.

-ممارسة جميع الحقوق والصلاحيات المتعلقة بتنفيذ السياسات العامة لها.

الاختصاصات الرقابية- نظم بموجب الفصل السابع من القانون المواد (٢٨-٣٠) الرقابة الداخلية للشركة وبين فيها ان يتم تشكيل رقابة داخلية داخل الشركات العامة ترتبط بالمدير العام للشركة، بهدف تحقيق سيطرة فاعلة على اموال الشركة من خلال اعداد تقارير شهرية تتضمن نتائج نشاط الشركة خلال المدة السابقة للتقرير وترفعها إلى المدير العام، وعلى ادارة الشركة تصفية المخالفات التي تتضمنها التقارير.

موارد الشركات المالية – نظم الفصل الثاني المواد (٨-١٠) (راس مال الشركة)، ابتداء فقد تبين بموجب نص المادة (١) من القانون ان تمويلها ذاتي اي من خلال ممارستها للأعمال التجارية الاقتصادية وتبين بموجب نص المادة (٨) ان راس مالها يحدد بموجب قرار الموافقة على تأسيسها. اما مواردها تتمثل على النحو الاتي:-

-بأقيام الاموال المنقولة وغير المنقولة التي تؤول اليها.

-الربح الصافي للسنة المالية للشركة.

-القروض من داخل وخارج العراق.

-الحصول على الاموال لتمويل نشاطها من المؤسسات المالية والشركات العامة الوطنية بموجب عقود وشروط يتم الاتفاق عليها بما لا يتجاوز ٥٠٪ من راس مالها.

النظام القانوني للشركات العامة- اجيز بموجب نص المادة (٤٣) من القانون للوزير اصدار نظام داخلي للشركة يعده مجلس ادارة الشركة خلال ٦٠ يوما من تشكيله يتضمن الاتي:-

-اختصاصات موضوعية تتعلق بمهام الشركة وهي : ١- واجبات واختصاصات مجلس الادارة.٢- اي امور اخرى تتعلق بمهام ونشاط الشرط. ٣- تحديد نطاق عمل الوحدات الادارية والتنظيمية وواجباتها.

-اختصاصات شكلية تتعلق بهيكلة الشركة - ١- طريقة انتخاب ممثلي المنتسبين في مجلس الادارة. ٢- المؤهلات المطلوبة لعضو مجلس الادارة. ٣- الهيكل الاداري للشركة.

-اختصاصات رقابية- ١- تنظيم امور متابعة نشاط الشركة والرقابة الداخلية.

ومما تقدم، يرى الباحث على الرغم من أن قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٨ المعدل، قانون صادر في ظل نظامين سياسي واقتصادي سابق ومختلف عن النظامين السياسي والاقتصادي الحالي، ألا ان الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية لكونها وحدة اقتصادية ذاتية التمويل ومملوكة للدولة بالكامل وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والاداري، تستند إلى احكام هذا القانون في مجال تأسيسها واكتساب شخصيتها المعنوية ودمجها كما تم دمج الشركة العامة للاتصالات بالشركة العامة لخدمات الشبكة الدولية للمعلومات في هيكليتها وتسميتها الحالية، وكذلك في تكوين مجلس ادارتها وتحديد اختصاصه وكذلك ادارة رأس المال والارباح، ولها ان تخضع للقانون مدار البحث في استثمار اموالها، وتصفية موجوداتها في حال انحلالها، وكذلك حق وزير الاتصالات في اصدار النظام الداخلي للشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية في اطار ما ورد انفا، والذي سنبين احكامه لاحقا.

الفرع الثاني: اختصاصات هيئة الاعلام والاتصالات (CMC)

ابتداء لا ينظم عمل واختصاصات هيئة الاعلام والاتصالات قانونا صادرا عن السلطة التشريعية العراقية بل تستند الهيئة في ممارسة اعمالها على الامر التنفيذ الصادر عن الحاكم الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة التنفيذية "المنحلة" الحاكمة للعراق منذ فترة (٢٠٠٣- ٢٠٠٥)، ونصوص اخرى وهو وفقاً للاتي:-

أولا- **الامر التنفيذي للمفوضية العراقية للاتصالات والاعلام رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ (الوقائع العراقية، ٢٠٠٤)**

تغير اسم "المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام" إلى "هيئة الاعلام والاتصالات (CMC)"

الاساس القانوني للامر- القوانين والاعراف المتبعة في حالة الحروب وتمشيا مع قرارات مجلس الامن الدولي ذات الصلة، بما فيها قرار رقم (١٤٨٣) والقرار رقم (١٥٥١) لسنة ٢٠٠٣.يرى الباحث، يعيب هذا الامر الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة غير المنتخبة، وفي ظروف استثنائية، بأنه فاقداً للشرعية الدستورية، فهو يخالف طبيعة الانظمة والتعليمات والقرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية في القانون العراقي، التي يفترض أن تقتصر على تنفيذ القوانين **(دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٨٠/ثالثًا)** وليس اصدار انظمة أو تشريعات فرعية مستقلة. فالأصل في القانون العراقي ان السلطة التنفيذية لا تصدر قوانين، بل تشريعات فرعية تفصل كيفية تطبيق القوانين الصادرة عن مجلس النواب، وما اصدرته السلطة المؤقتة يمثل تشريعاً فرعيا مستقلاً لا يتوافق مع القانون العراقي، فضلًا عن ذلك، إن استمرار العمل بهذا الامر يعد مساساً بسيادة الدولة التي ألزم الدستور بالحفاظ عليها، كونه صادراً عن سلطة لا تتمتع بشرعية وطنية.

الجهة التي اصدرت الامر- السلطة التنفيذية برئاسة الحاكم الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة، بعد التشاور مع مجلس الحكم العراقي.

وفي هذا الجانب، نود أن نبين ان مجلس الحكم لم يكن هيئة تشريعية منتخبة، بل كان مجلساً استشارياً مؤقتاً **(الحكومة العراقية المؤقتة، ٢٠٠٥)** ، تم تشكيله أيضا بناءً على صدور قرار سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦) لسنة ٢٠٠٣ ،(الزبيدي وآخرون، ٢٠٢٣، ص. ٢٥) مما يضعف الاساس الديمقراطي للامر.

اهداف الامر- حدد بموجب القسم (١) من الامر التنفيذي الاهداف التي دعت اصداره تحقيقاً لأغراض عدة، منها في مجال الاتصالات، على النحو الاتي:

١- تشجيع تعدد الهيئات العراقية التي تتولى تقديم خدمات الاتصالات والاعلام وتشجيع المنافسة بينها، الامر الذي يؤدي لتعزيز المعرفة والتنوع الثقافي لدى المواطنين الذين يستفادون لأقصى درجة من الخيارات المتاحة لهم فيما يتعلق الامر الخدمات وجودتها.

أن هذا الهدف من جانب يتعارض مع مبدأ وحدة الادارة المركزية للاتصالات المنصوص عليها في قانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠، (قانون الاتصالات اللاسلكية، ١٩٨٠، المادة ٢) الذي لا يزال نافذاً. ومن جانب اخر انه يتوافق مع الدستور العراقي النافذ من حيث تشجيع المنافسة في القطاعات المختلفة، كما ان المنافسة دون اطار تشريعي وطني تخلق ازدواجية في الاختصاصات.

٢- تشجيع التطور في الاعلام الالكتروني وفي شبكات الاتصالات من اجل تحقيق اكبر قدر ممكن من المنفعة لجميع المقيمين في العراق.

استخدم بموجب هذا النص مصطلح "للمقيمين"، بدلا من "الافراد"، يمثل اشكالية قانونية خطيرة، إذ أن الدستور العراقي يكفل الحقوق والحريات الاساسية لكل الافراد (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ١٥)"مواطنين ومقيمين"، وان استخدم المشرع هذا المصطلح قد يفسر على أنه توجيه للهيئة لخدمة مصالح غير عراقية على حساب المصلحة العامة العراقية، أو أنه جاء نتيجة للترجمة الحرفية دون مراعاة الترجمة القانونية، كون المقيم في القانون العراقي يقصد به: فئة الاجانب المقيمين في العراق **(قانون إقامة الأجانب، ٢٠١٧، المادة ٢١/أولًا)**

٣- ضمان تشغيل الاتصالات السلكية واللاسلكية، وخدمات البث ونقل المعلومات بطريقة تتماشى مع معايير السلامة العامة.

يستفاد من هذا النص ان للمفوضية من جانب تقديم الخدمات الادارية يقتضي ان تهتم بتشغيل ثلاث خدمات:

الأول ى- تشغيل الاتصالات السلكية واللاسلكية: يتعارض مع قانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠ الذي منح اختصاص تجهيز وتنصيب وتشغيل الاتصالات اللاسلكية للشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية.

الثانية – تشغيل خدمات البث: يتعارض مع نص المادة (١١٠/سابعا) من الدستور العراقي النافذ التي حددت اختصاص الحكومة الاتحادية بتنظيم سياسة البث.

الثالثة – تشغيل عمليات نقل المعلومات: يتداخل هذا الاختصاص مع اختصاصات وزارة الاتصالات بموجب قانون التوقيع الالكتروني والمعاملات الالكترونية رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٢.

١-انشاء هيئة تنظيمية منفتحة وشفافة تعكس افضل الممارسات الدولية وتجتذب الاستثمار من القطاع الخاص وتعزز الثقة العامة والمساءلة.

ان وصف المفوضية بأنها "**هيئة تنظيمية**" لا يمنحها صفة الاستقلال التنفيذي الكامل، فليس لها تشغيل أو ادارة البنى التحتية فهذا الاختصاص يدخل ضمن الاختصاص التنفيذي لوزارة الاتصالات استناداً لنص المادة (٨٠/أولًا) من الدستور العراقي.

الهيكل التنظيمي – تشكيل الهيئة

نص القسم (٣) من الامر على (انشاء هيئة ادارية مستقلة لا تسعى لتحقيق الربح يطلق عليها اسم "**المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام**"، تتحمل المفوضية وحدها دون غيرها مسؤولية ترخيص وتنظيم خدمات السلكية واللاسلكية والبث والارسال وخدمات المعلومات وغير ذلك من خدمات اجهزة الاعلام في العراق. وتلتزم هذه المفوضية في تأدية واجباتها بمبادئ الموضوعية والشفافية، وعدم التمييز، ومراعاة التناسب وقواعد الاجراءات القانونية المتبعة تتألف المفوضية من مجلس مفوضين يتم تعيين احد اعضائه رئيسا للمجلس، وتتألف المفوضية من مدير عام، ولجنة استطلاع، ومجلس للطعن في الاحكام، ومفتش عام، وعدد من المجالس الاستشارية، التي يرى مجلس المفوضين او المدير العام ضرورة له (أمر سلطة الائتلاف المؤقتة، ٢٠٠٤، القسم ٤)ان وصف الهيئة كونها لا تسعى لتحقيق الربح اشكالية واقعية حقيقية، في الوقت الذي اجيز لها دون غيرها صلاحية منح ترخيص استخدام الطيف الترددي مقابل رسوم، فهو مورد طبيعي من موارد الدولة واموالها المعنوية العامة، واستغلاله يمثل نشاطاً اقتصادياً، فكيف يمكن ان لا تهدف إلى تحقيق الربح، فهي عبارة غامضة ولم يبين القصد من ورودها.كما ان النص، أشار إلى ان تتحمل الهيئة وحدها دون غيرها مسؤولية ترخيص وتنظيم الخدمات اللاسلكية، وهذا أيضا تعارض مباشر مع نص المادة (٢) من قانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠ الذي اشترط أيضا ان تختص "المؤسسة العامة للبريد والبرق والهاتف" ثم لاحقا تحولت إلى "الشركة العامة للاتصالات والبريد" وحالياً "الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية" وحدها دون غيرها في الاتصالات اللاسلكية، وان حصر استغلال هذا المورد بجهة دون الاخرى يشكل مخالفة صريحة لتوجه الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ في مجال ضمان استثمار كامل موارد العراق وتنويع مصادرة وتشجيع الاستثمار في القطاع الخاص والقطاعات المختلفة (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادتان ٢٥ و٢٦)اضافة لذلك، لم يحدد مصير تلك الايرادات، هل تؤول جزءً منها إلى خزينة الدولة أم لا، فهذا النص يتعارض من جانب اخر مع اختصاص وزارة المالية في ادارة وتنظيم اموال الدولة ومراقبة سلامة التصرف بها (قانون وزارة المالية، ١٩٨٠، المادة ١/ثانيًا)وفي هذا العرض يؤكد الباحث، أن الامر التنفيذي لم يكن يقتصر على تنظيم اختصاصات وجدت قانوناً، بل أنشأ تشكيلاً قانونياً جديداً "**المفوضية المستقلة ماليا واداريا**"، وحدد الية تشكيله ورئاسته، وهو كما أشرنا سابقا يخرج تماماً عن طبيعة التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية، فالأصل في القانون العراقي أن السلطة التنفيذية تصدر انظمة بهدف تنفيذ قوانين نافذة، لا بهدف استحداث هيئات وتمنحها اختصاصات سيادية، لذلك يظل الامر التنفيذي فاقداً للشرعية الدستورية والشكلية معاً.

الاختصاصات

يحدد القسم (٥) من الامر التنفيذي المهام التي تختص بممارستها هيئة الاعلام والاتصالات، على النحو الاتي:

١-تدير المفوضية عمليات ترخيص خدمات الاتصالات والاعلام في العراق، وتضمن استخدام طيف التردد الاشعاعي بطريقة تعترف بقيمة هذا المورد وندرته. ونصت الفقرة (٢/ط) على: ط- تخطيط وادارة وتوزيع وتعيين طيف التردد الاشعاعي تبعا لاحتياجات المؤسسة العسكرية، ونشر خطة لاستخدام التردد الاشعاعي في العراق. يرى الباحث: يعد الطيف الترددي مورداً طبيعيا عاما نادراً من موارد الدولة، كانت اداراته الحصرية بالعودة إلى قانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠ من "**اختصاص الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية**" (حاليا) بما في ذلك الاحتياجات العسكرية، استناداً للنهج السياسي والاقتصادي انذاك، ألا ان نقل هذه المهمة إلى هيئة مستقلة ليست تابعة للحكومة العراقية يخالف أحكام الدستور العراقي النافذ الذي أخص السلطات الحكومية الاتحادية المتمثلة بالحكومة الاتحادية بتنظيم سياسة الترددات البثية والبريد. أما في اطار العودة إلى المبادئ العامة للقانون الاداري: تعد عملية الترخيص وسيلة من وسائل الضبط الاداري التي تمارسها المرافق العامة بهدف حماية النظام العام بعناصره المختلفة وتنظيم النشاط. ومحاولة في البحث عن تبني المشرع العراقي لهذا المبدأ من عدمه، نجد أن المشرع قد اختص الحكومة الاتحادية بموجب المادة (١١٠/سادسا) من الدستور النافذ تنظيم سياسة الترددات البثية، أي انه تبنى في هذا الجانب النظرية التقليدية للضبط الاداري.

أ- تضع المفوضية منهاجا تنظيميا للاتصالات السلكية واللاسلكية ولخدمات البث والارسال، وخدمات المعلوماتية، وذلك عن طريق القيام بما يلي اعطاء الأولوية لإصدار بيان شامل عن سياسة الاتصالات العراقية بالتشاور مع خبراء معترف بهم دوليا في مجالات الاتصالات السلكية واللاسلكية، والبث والارسال، وخدمات المعلوماتية.

يثير هذا النص اشكالية دستورية اخرى، وهي أن وضع السياسات العامة هو من صميم اختصاص وزارة الاتصالات كجهة تنفيذية تابعة لمجلس الوزراء استناداً لنص المادة (٨٠/أولًا) من الدستور العراقي النافذ.

ب- وضع واصدار القواعد واللوائح التنظيمية اللازمة لتوفير المنافسة في العراق في مجالات تقديم خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية وخدمات البث والارسال والمعلوماتية.

ت- الشروع في العمل على وضع مشروع قانون شامل لتنظيم الاتصالات في العراق خلال ٣٠ يوما من استهلال المفوضية لعملياتها.

يعد هذا النص من النصوص الميتة أو غير الفعالة لاستحالة تنفيذه قانونيا في الوقت الحالي، لانتهاء المدة المحددة بموجبه ولم يتم وضع مشروع القانون، فهي مدة قليلة غير كافية لأعداد مشروع قانون ينظم قطاعين كبيرين الاعلام والاتصالات، مما جعله غير قابل للتنفيذ بجدية. ومن جانب قانوني آخر أن هذا النص يخالف نص المادة (٦٠/أولا) من الدستور التي ألزمت ان تقدم مشروعات القوانين من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فلا يمكن لاي جهة تنفيذية كانت أم مستقلة أن تضع بمفردها مشروع قانون

ث- وضع نظام لترخيص القائمين على تشغيل شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية، والقائمين على عمليات البث والارسال ومقدمي خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية وخدمات البث والاذاعة والمعلوماتية، وذلك بالتشاور مع العاملين المسؤولين في ذلك المجال.

ج-تحديد شروط الترخيص المطلوبة لضمان الاذعان للقواعد واللوائح التنظيمية والاوامر التي وضعتها المفوضية بموجب هذا الامر، ومراقبة تقيد المرخص لهم بشروط الترخيص المشار اليها.

ح-وضع اجراءات وشروط ترى المفوضية انها ضرورية لتسجيل الشركات التي توفر خدمات المعلوماتية.

يجدر الاشارة استناداً للنصوص انفاً، أن القانون العراقي يعد الترخيص هو الحصول على الاذن المسبق من جهة الادارة قبل مزاولة النشاط، فهو يمثل وسيلة من وسائل الضبط الاداري لحماية النظام العام. أما الترخيص وقفاً للنص انفاً أصبح عقدا تنظيمياً يمنح حق استخدام الطيف الترددي تُحدد شروطه والياته بموجب انظمة صادرة عن الجهة المانح لهذا الترخيص.

خ-استحداث مدونات للممارسات المهنية، بالتشاور مع المسؤولين العاملين في هذا المجال، تكون فعالة والزامية وتنظم عمليات المؤسسات المرخص لها. وتقوم المفوضية، كحد ادنى، بوضع وتطبيق مسودة للمعايير والقواعد تنظم ما يلي :

١. رسوم وشروط واحكام ربط الاتصالات.

٢. توفير خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية وخدمات البث والارسال والمعلوماتية على اساس تنافسي، بما في ذلك فرض الرسوم على خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية التي لا تخضع للمنافسة الفعالة.

٣. الوصول إلى الطاقات المطلوبة لنشر وتشغيل الشبكات والخدمات، بما فيها حق مد الخطوط وربط الاعمدة.

٤. الوصول إلى مصادر الترقيم.

٥. جودة الخدمات التي تقدمها الكيانات المرخصة.

٦. ممارسات في العمل تنطوي على التزوير والتضليل.

٧. مسؤولية البث والارسال.

٨. حماية حقوق التأليف والنشر.

٩. التفاوض على رسوم انهاء الخدمات بين موفري الشبكات وعلى رسوم التسوية الدولية بموجب التوصيات الصادرة عن الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية؛ والتفاوض على ادارة هذه النفقات والرسوم عن طريق عمليات الشبكات وانظمة دعم طلبات الدفع والسداد.

١٠. الاتفاقات الدولية لتحديد الرسوم المطلوبة والمستحقة على خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية.

تطوير وتعزيز سياسات تعميم الوصول إلى الخدمات الهاتفية الاساسية التي تعتبرها المفوضية ضرورية.

ي- ايجاد وتطبيق نظام لرسوم ترخيص مقدمي خدمات البث والارسال وخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية

تمثل النصوص اعلاه نقلة نوعية لمفهوم الرقابة، حيث كانت الادارة في ظل تطبيق مبدأ جودة خدمات المرافق العامة هي الجهة المختصة برقابة جودة الخدمات ونوعيتها للتأكد من حصول الافراد على أفضل معايير الجودة العالمية، أما بوجود مثل هذا النص أصبحت الهيئة المستقلة تضع قواعد الممارسات المهنية وتتدخل لضمان جودة الخدمات في ظل المنافسة، الا انه خلا من اليات معينة للتنسيق مع السلطة التنفيذية المتمثلة بوزارة الاتصالات، كما أن هذا النص منح الهيئة صلاحيات واسعة جداً تشمل فرض رسوم خدمات الاتصالات وان في فرض هذه الرسوم مخالفة صريحة لأحكام المادة (٢٨/أولًا) من الدستور العراقي النافذ عام ٢٠٠٥ **(دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٢٨/أولًا)** في جانبين الأول عدم امكانية تعديل هذه الرسوم أو فرض رسوم جديدة او الغاءها الا بقانون، ومن جانب أخر أنها فرضت بموجب أمر تنفيذي صادر عن سلطة تنفيذية مؤقتة منحلة وليس بموجب قانون اتحادي صادر عن السلطة التشريعية.

ل- ادارة وتطبيق الشروط الواردة في جميع الاوامر ذات العلاقة الصادرة عن المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة وتنفيذ سياسة الاتصالات المنصوص عليها في تلك الاوامر بعد انتقال سلطة الحكم إلى الادارة العراقية الانتقالية. يعد هذا النص أو الاختصاص اشكالية سيادية كبيرة، بسبب الزام الحكومة العراقية بعد انتقال سلطة الحكم لها بأوامر صادرة عن سلطة أجنبية لمرحلة مؤقتة وانتقالية، بتنفيذ سياسة الاتصالات التي وضعتها سلطة الائتلاف، وهي سلطة غير عراقية وغير منتخبة، فهذا يمس بمدأي سيادة الدولة وسيادة القانون الدستوريين **(دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٥)**

كما كأنه تقييد للسلطة التشريعية والتنفيذية بتعديل الاوامر الصادرة المتعلقة بالاتصالات أو إلغاءها

م- التنسيق مع كل من سلطة الائتلاف المؤقتة او سفارة الولايات المتحدة في بغداد، بعد انتقال سلطة الحكم إلى الحكومة العراقية الانتقالية ووزارة الاتصالات العراقية، ووزارة الدفاع وقائد قوات الائتلاف او قائد القوات متعددة الجنسية، بعد انتقال سلطة الحكم كاملة إلى الحكومة الانتقالية العراقية بشان اي اعمال قد تؤثر على استخدامهم للاتصالات السلكية واللاسلكية، او لخدمات البث والارسال والمعلوماتية او الشبكات وطيف التردد الاشعاعي، وذلك لضمان عدم تعرض اي من تلك الاعمال مع المتطلبات العسكرية التي تقتضيها مصلحة الامن الوطني. يعد هذا النص من أخطر النصوص على السيادة العراقية، فأنه يضفي شرعية دائمة واستمرارية وجود قوات أجنبية متعددة الجنسية، واعطاء السفارة الامريكية دوراً تنظيمياً بالرغم من أن وجودها هو لتحقيق أغراض دبلوماسية، وليس من دورهما تنظيم قطاع اتصالات دولة ذات سيادة كاملة، وهذا النص وحده كافٍ للحكم على الامر التنفيذي بأكمله غير دستوري ويقتضي إلغاءه.

نقل الاختصاصات

نص القسم (١٢) من الامر على الاتي:

١-تنقل من وزارة الاتصالات إلى المفوضية مسؤوليات الترخيص المنصوص عليها في الامر رقم (١١) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة بخصوص ترخيص خدمات ومعدات الاتصالات السلكية واللاسلكية، وذلك خلال ثلاثين يوم من تاريخ انشاء المفوضية. يتم الغاء الامر رقم (١١) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة، بعد مرور ثلاثين يوم من تاريخ العمل بهذا الامر، او بناء على قرار يصدره المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة مفاده ان مسؤوليات الترخيص قد انتقلت بالكامل وبالفعل، او بناء على اي من هذين الإجراءين يتخذ قبل الاخر.يمثل هذا النص الدليل القاطع عن أن وزارة الاتصالات هي صاحبة الاختصاص الاصيل بمنح تراخيص خدمات الاتصالات، من خلال الاتي:-

١- عند اصدار سلطة الائتلاف المؤقتة أمر ترخيص خدمات ومعدات الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (١١) لسنة ٢٠٠٣ الملغى، أقرت بأن وزارة الاتصالات هي الجهة المختصة بمنح التراخيص، لأنه جاء متوافقًا مع قانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠. (الوقائع العراقية، ٢٠٠٣)

٢-ان النقل الوارد بالنص اعلاه، هو نقل للاختصاص، ولا يعد اختصاص تم انشاءه للهيئة، فلو كانت الوزارة غير مختصة اصلا، لما كان حاجة إلى نقل اختصاصها إلى الهيئة، فهو دليل على اعتراف صريح وقانوني من سلطة الائتلاف بأن وزارة الاتصالات هي صاحبة الاختصاصات الاصيل بتنظيم سياسة الاتصالات والبث وتنفيذها والمالكة للبنى التحيتة للاتصالات.

٣-ان الامر التنفيذي يعد تشريع فرعي صادر عن سلطة تنفيذية، هو أقل مرتبة قانونية من القانون الصادر عن السلطة المختصة بالتشريع، فلا يمكن لمصدر تشريعي كالأمر التنفيذي رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ ينقل أو يلغي اختصاص وارد بقانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠. وفقاً لما تقدم يرى الباحث، ان الامر التنفيذي رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤، يعتبر تشريعاً مرحلياً صادراً عن سلطة مؤقتة، حاول استنساخ النموذج التنظيمي الامريكي (FCC) في بيئة قانونية عراقية مختلفة التنظيم السياسي والاداري، فأصبحت النتيجة صدور تنظيماً هجيناً أنشئ بموجبه تشكيلا جديداً بصلاحيات تنظيمية وتنافسية واسعة تشبه إلى حد ما التنظيم القانوني للجنة FCC، ويفتقر إلى الشرعية الدستورية والتفويض التشريعي، ويتعارض مع اختصاص وزارة الاتصالات والشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية التابعة لها، الاستمرار للعمل بموجبه هو استمرار للصراع القانوني والاداري في قطاع الاتصالات على الاختصاصات. مما نوصي بإلغائه، وصدور قانون جديد ينظم بدقة توزيع الاختصاصات بين الهيئة ووزارة الاتصالات تتوافق أحكامه مع الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ كونه يمثل القانون الاسمى والاعلى في العراق ولا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور. (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ١٣)

المطلب الثاني: معوقات اقرار التنظيم التشريعي لمرفق الاتصالات والمعلوماتية

شكلت الانقسامات السياسية وتضارب المصالح بين القوى السياسية منذ تأسيس مجلس النواب العراقي وفقا للدستور النافذ، العائق الاكبر أمام ارساء بنية قانونية حديثة وعادلة لقطاع الاتصالات الحيوي، وان غياب التنظيم القانوني الجديد المنظم لوزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات لم يكن نتاج اهمال فني أو عجز تقني، بل هو نتاج مباشر لارادة سياسية معطلة تتعمد الابقاء على الوضع القائم على الفراغ التشريعي وامر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة.

الفرع الأول: المعوقات السياسية

يعد العامل السياسي مؤثر جدا في اقرار مشروعات القوانين وبخاصة المشروعات الاستراتيجية وذات الاثر الاقتصادي، حيث عطلت الخلافات السياسية في العراق بين القوى السياسية المشكلة للبرلمان العراقي منذ عام ٢٠٠٤ اقرار العديد من مشاريع القوانين ذات الاهمية القصوى في ضوء تأخر عجلة التنمية الاقتصادية، ومن هذه المشروعات هو مشروعي قانون وزارة الاتصالات وقانون هيئة الاعلام والاتصالات.لم ينجح البرلمان العراي على مدى عقدين في اقرار القوانين التي تعمل بتشريعها على تنظيم العلاقة بين وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات ، نتيجة لغياب التوافقات السياسية عن تشريعها، التي تضفي اثرها على نقاشات التشريع فتجعلها نقاشات سياسية تمثل وجهات نظر القوى السياسية، وليست نقاشات قانونية وفق مبدأ سيادة القانون.فأن التأخير بأقرار مشروعات القوانين وتصادم المصالح ما بين القوى السياسية لم يؤثر بصورة كبيرة على وجود القوانين فحسب، بل أكثر من ذلك، أدى الى سحب مشروعي قانوني كل من وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات من قبل الحكومة والهيئة، وهذا دليل على عمق الخلافات بين القوى السياسية النائبة عن الشعب في تنظيم أموره، هذا من جهة.ومن جهة أخرى، ان الخلافات السياسية تخلق تنافسا سلبياً يتمثل بالامتناع عن اقرار مشروعات القوانين التي تطرحها الحكومات خلال دورتها الانتخابية، منعاً من احتساب انجازات معينة لهذه الحكومة. مما يعني أن البرلمان العراقي لا يعطي الاهمية الى المواطن العراقي الذي انيب عنه في أو أهمية بناء استراتيجية للبلد بقدر ما تعطي أهمية الى ديمومتها

(Independent Arabia، ٢٠٢٥)

الفرع الثاني: المعوقات القانونية والتنظيمية والمالية

يواجه قطاع الاتصالات والمعلوماتية في العراق أزمة تنظيمية، وتداخلات مفرطة من هيئة الاعلام والاتصالات في النشاط المرفقي، لا تكمن جذورها في وجود نصوص قانونية معيقة فقط، بل في الفراغ التشريعي المنزمن وضعف الارادة في تطبيق النصوص الدستورية الدائمة، فلا يزال التنظيم خاضعا لاطار قانوني متجاوز زمنياً، وهو امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤، وعدم تمكن السلطة التشريعة من اصدار قوانين

جديدة طوال العقدين الماضيين تحدد اختصاصات كل من وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات بدقة وتواكب التطورات التقنية المتسارعة، وفق الاسس الدستورية والقضائية الواضحة، مما أدى وجود الامر كمعوق قانوني، يمنع ويعيق ممارسة الوزارة لحقوقها الدستورية ويعيق تطور قطاع الاتصالات. قبدلا من ان يقتصر دور الهيئة على التنظيم والرقابة، تحول غياب التنظيم القانوني الحديث الى غطاء لممارسة صلاحيات تنظيمية واجرائية واسعة، زادت من خلالها حجم سلطتها، دون ان يقابل ذلك اي تطور ملموس في جودة الخدمات أو كفاءة سوق الاتصالات. بل العكس تماما، فقد ظهرت معوقات مالية اخرى، فعلى الرغم من أن قوانين الموازنات العامة السنوية، تنص على وجوب تسديد الالتزامات المالية المستحقة قبل إقرار الموازنة العامة، ألا ان الواقع يشير الى استمرار المخالفات الجسيمة، وترتب جزاءً يتمثل في سحب الرخصة في حال الامتناع عن الدفع. فوفقا للتقارير الرسمية الصادرة عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي ورئيس لجنة الاعلام والاتصالات النيابية، بلغت الديون المستحقة على شركة آسياسيل أكثر من ٥٥ مليار دينار عراقي، في حين تجاوزت ديون شركة زين العراق مبلغ ١٠٠ مليار دينار عراقي وديون ضخمة على شركة كورك، ولم تقف الديون عند هذا الحد، إذ يشير التقرير إلى وجود مبالغ غير مسددة بالدولار الأميركي بلغت ٤ ملايين دولار امريكي، أي ما يعادل أكثر من ٥ مليارات دينار عراقي. هذه الأرقام تمثل اهدارا هائلاً للإيرادات العامة، التي كان من الممكن أن ترفد خزينة الدولة بمبالغ ضخمة في ظل الأزمة المالية التي تعاني منها البلاد، ومع ذلك تستمر هذه الشركات في تقديم خدماتها دون استجابة فعلية أو إلزام حكومي حازم (INFO Plus، ٢٠٢٥)وللاسف لا يزال هذا الواقع قائما حتى اليوم، مما يدل على أن مهمتها الاصلية قد تلاشت، مما يثير تساؤولات جوهرية حول ملابسات التغاضي الحكومي، هل مرده ضغوط سياسية، أم تضارب مصالح اقتصادية، أم عجز مؤسسي عن تطبيق سيادة القانون، على الرغم من أن هذه الهيئة أريد لها أن تعزز المنافسة وتحسن الخدمات للافراد في المتجتمع العراقي، مما أصبحت سببا في تبديد حقوق الملايين من المستخدمين واهدار موارد الدولة، ممايبقي النصوص القانونية مجرد حبر على ورق. وفي الختام يرى الباحث، يحتاج تدخل البرلمان العراقي لمعالجة هذا الوضع، من خلال اعادة تنظيم شامل للوائح (القرارات التنظيمية) الصدارة عن هيئة الاعلام والاتصالات وتشريع قانون يحدد الاختصاصات التنظيمية والرقابية لهيئة الاعلام والاتصالات بشكل واضح ومحدد وصريح، وقانون اخر ينظم ويحدد اختصاصات وزارة الاتصالات من خلال نقل اي مهام فنية تتعلق بتخصيص وادارة الطيف الترددي الحكومي الاتحادي ومنها خدمات الانترنت، وتنظيم سياسات الترددات البثية لوزارة الاتصالات، وتحديد الاختصاصات المشتركة بينهما، وتجنب خلق اشكاليات جديدة في ادارة هذا القطاع.

المطلب الثالث: آثار اخلال الدولة بواجب التنظيم التشريعي لمرفق الاتصالات والمعلوماتية

يترتب ايضا على اخلال الدولة في واجب التنظيم، جملة من الاثار التي تعكس مدى حاجة ادارة المرافق العامة الى اساس قانوني ودستوري تمارس من خلاله سلطتها التنظيمية، والتزامها بملئ أي فراغ تشريعي قد يعوق سير المرافق العامة، وكذلك تعكس طبيعة التداخل والتزاحم في الاختصاصات بين الجهات المختلفة عند غياب النص الصريح، وتعكس دور القضاء في حسم النزاعات التي تثار نتيجة لذلك الفراغ والتداخل.

الفرع الأول: الفراغ التشريعي واللجوء الى مصادر القانون لسده

يقصد بالفراغ التشريعي في اطار القانون الاداري **بأنه:** مساحة تشريعية خالية، تتوقف عندها سلطة الادارة أو القضاء أو المخاطبون بتطبيق القاعدة القانونية، لتجد هذه الجهات نفسها أمام حالة من غياب التنظيم التشريعي الكلي، أو وجوده بصورة جزئية بما لا يكفي لحكم الواقعة المعروضة.

ومن ذلك يمكن تصوير صورتين رئيسيتين للفراغ التشريعي، هما: (الزهيري، ٢٠٢٦)

الاولى– انعدام النص التشريعي، وتتمثل في حالة غياب التنظيم التشريعي بالكامل بشأن مسألة معينة.

الثانية– وجود تنظيم تشريعي قائم، لكنه غير كافٍ أو عاجز عن تنظيم الواقعة المعروضة بسبب قصوره (علي، ٢٠٢٥، ص. ١٣–١٦)

وتمثل الصورة الاولى انعدام النص وغياب التنظيم التشريعي الحالة التطبيقية لغياب الاطار القانوني الكامل الذي تتحرك من خلاله وزارة الاتصالات، فبالرغم من وجود تشريعات عادية وفرعية متعددة في تنظيم الاتصالات التي بناها سابقاً تستند اليها الوزارة في ممارسة أعمالها، إلا ان وجودها لا ينهي أو يمنع وجود منطقة الفراغ التشريعي، وهذا يجعل الوزارة في بحث مستمر عن وسائل لسد هذا الفراغ، لغرض اداء واجباتها، وعدم التوارى خلف هذا الفراغ الذي يعود بتعطيل فعلي أو جزئي لنشاطها وعرقلة سير العمل (علي، ٢٠٢٥، ص. ١٧٣) وهنا يظهر الاثر في سعي الادارة الدائم في اللجوء الى وسائل متنوعة لسد الغياب التشريعي، بعضها تنظيمي وبعضها إجرائي:

الاولى– الوسائل التنظيمية

أ– الدستور: لا يعني أن الدستور هو الوسيلة المباشرة لسد الفراغ التشريعي التي تعتمد عليها المرافق العامة لتنظيم أعمالها، وذلك لان الدستور يضع المبادئ والاحكام العامة وينظم الاختصاصات بوجه عام دون الدخول بالتفاصيل، بل يعني البحث عن اساس دستوري يبيح لها اتباع وسيلة تشريعية

أو قضائية لسد الفراغ التشريعي.فمن جانب الاساس الدستوري للوسائل التشريعية، يعد مجلس الوزراء مركز الثقل في السلطة التنفيذية وفقا للدستور العراقي النافذ، اذ أنه يتولى دراسة الامور العامة واصدار الانظمة والتعليمات واتخاذ القرارات اللازمة، ويشرف على تنفيذ القوانين والانظمة، ويراقب عمل أجهزة الحكومة ومؤسساتها **(دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٨٠/ثالثًا)** ووضع السياسات العامة ومتابعة وتوجيه الوزارات في تنفيذها، وغيرها عديد، فوفقاً لذلك، ان من اختصاص مجلس الوزراء هو اصدار الانظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين (نحيلي، ٢٠١٣، ص. ١٦٠)

أما من جانب الاساس الدستوري للوسائل القضائية: فبناء على تبني القضاء الدستوري العراقي للاسلوب المركزي، اي تبني جهة قضائية واحدة للفصل في المنازعات الدستورية متمثلة بالمحكمة الاتحادية العليا، التي تشكلت في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وحددت الية تشكيلها واختصاصاتها، كما أبقى دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ على اختصاصات المحكمة ذاتها، (الهلالي، ٢٠٢٣، ص. ٨، ١٠–١١) ومن بينها اختصاصها في الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات (دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣؛ قانون المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٠٥، المادة ٤) وكذلك تبنى الدستور العراقي نظام القضاء المزدوج من خلال أجازته انشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة **(دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ١٠١)**، اي وجود قضاء اداري الى جانب القضاء العادي ليمثل ركيزة اساسية في حماية المشروعية وضمان احترام حقوق وحريات الافراد من جور وتعسف الادارة، كما يتسم بالخبرة والفاعلية في فض المنازعات التي تنشأ بين الافراد والادارة لكونه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء العادي وانما قضاء انشائي، يستطيع بموجبه القاضي الاداري خلق قاعدة قانونية **(راضي، ٢٠٢٢، ص. ١٧)**

ب– قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (الوقائع العراقية، ١٩٧٩) نصت المادة (٥) من القانون على أن يمارس مجلس الدولة في مجال التقنين اعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة، بعد ان يرفق بها ما يتضمن اسس التشريع المطلوب مع جميع اولياته واراء الوزارات او الجهات ذات العلاقة، وكذلك تدقيق جميع مشرووعات التشريعات المعدة من الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة.

ومن خلال ذلك، يمثل النص الاساس القانوني لمجلس الوزراء الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة في صياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات (كالانظمة والتعليمات والانظمة الداخلية).

ت– النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ (الوقائع العراقية، ٢٠١٩) نصت المادة (٢) من النظام الداخلي على أن يمارس مجلس الوزراء عملا بأحكام الدستور والقوانين النافذة بموجبه المهمات الاتية:

(سادسا– اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين. رابع عشر– البت في مشروعية التعليمات والانظمة الداخلية التي يصدرها الوزير المختص والتي يبدي مجلس الدولة التحفظ على اصدارها.)

استناداً لما تقدم، يعد النص اعلاه الاساس القانوني لصلاحية الوزارة ممثلة بوزير الاتصالات اصدار تعليمات وانظمة داخلية يبت في مشروعيتها مجلس الوزراء.

الثانية– الوسائل الاجرائية والموضوعية

أ–التشريعات الفرعية: تتمثل بالانظمة: القواعد التفصيلية التي تسنها السلطة التنفيذية لتنفيذ التشريع الصادر من السلطة التشريعية، والتعليمات: القواعد التي تصدرها الوزارات أو الادارات لتسهيل تنفيذ تشريع أو نظام، **(راضي، ٢٠٢٢، ص. ١٦)** والقرارات التنظيمية التي تصدرها الادارة في الظروف العادية تعد قواعد قانونية مكتوبة تمتاز ببعض خصائص التشريع وهي العمومية والتجريد اذ تخاطب عدد غير محدود من الافراد بصفاتهم ووظائفهم لا بأسمائهم وذواتهم. وتتخذ هذه الانظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين أو لتنظيم المرافق العامة او لاغراض الضبط الاداري.وكما اشرنا انفا استنادا للدستور ان تنظيم سلطة الوزارات الاتحادية باصدار الانظمة هي سلطة "مقيدة" بالانظمة التنفيذية للقوانين ولا يجوز لها اصدار انظمة مستقلة لامكانية الاستناد عليها لملئ الفراغ التشريعي. (عادل وحلا، ٢٠١٩)وفي هذا الاطار نتيجة لغياب السند القانوني الذي ينظم ويحدد مهام واختصاصات وزارة الاتصالات العراقية، وتجنبا لعدم اكتساب اعمالها المشروعية اللازمة وتفادي الوقوع في اشكاليات تداخل الاختصاصات مع غيرها من الجهات، لجأت وزارة الاتصالات لملئ الفراغ التشريعي الحاصل نتيجة غياب التنظيم التشريعي لهيكليتها واختصاصاتها، على اعداد **مشروع نظام وزارة الاتصالات (وزارة الاتصالات، ٢٠٢٥)**

الاساس الدستوري لمشروع النظام – المادة (٨٠/ ثانيا) من الدستور العراقي الدائم النافذ لعام ٢٠٠٥

الاساس القانوني لمشروع النظام– المادة (٧/ اولا) من قانون النقل والمواصلات رقم (٧) لسنة ١٩٩٤ والمادة (٢/سادسا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ المعدل

الجهة التي يفترض عنها اصدار النظام– مجلس الوزراء كأحد تشكيلات السلطة التنفيذية المختصة بأصدار الانظمة التنفيذية. ولكون مجلس الوزراء يمارس وفقا لنص المادة (٨٠/ثالثا) من الدستور صلاحيات (اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)، يستفاد من النص ان نوع الانظمة في القانون العراقي هي انظمة تنفيذية، تصدر استنادا الى قانون بهدف تسهيل تنفيذ ذلك القانون، فبالتالي لا يمكن اصدار نظام لوزارة الاتصالات مالم يكن هنالك قانون ينظم عمل الوزارة يصدر استنادا عليه نظام يسهل تنفيذ القانون.

الاسس القانونية لاختصاصات وزارة الاتصالات

الاساس الدستوري لتحديد اختصاصات الوزارة– المادة (١١٠/سادسا) من الدستور العراقي النافذ

الاساس القانوني لتحديد اختصاصات الوزارة– قانون هيئة الرأي رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩، وقانون الشركات العامة (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، وقانون الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (٣) لسنة ١٩٩٦، قانون التوقيع الالكتروني والمعاملات الالكترونية رقم (٨٧) لسنة ٢٠١٢، لوائح الاتحاد الدولي للاتصالات، تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ والضوابط الملحقة بها.

الهيكل التنظيمي للوزارة

نص بموجب المادة (٢) من مشروع النظام هيكلية الوزارة التي حددت على ان تتكون من الوزير الذي يمثل رأس الهرم للوزارة. وهيئة الرأي. ووكيلان احدهما للشؤون الادارية والمالية والاخر للشؤون الفنية. والمستشارين. ودوائرة عديدة منها الادارية والقانونية والتخطيط والعلاقات الخارجية والاعلام. واخيرا اشار المشروع الى تشكيلات الوزارة من الشركات العامة المتمثلة بالشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية والشركة العامة للتبريد والتوفير وشركة السلام العامة.

ب– **العرف الاداري:** يعد العرف المصدر غير المكتوب لقواعد القانون، يقوم بجوار النص المكتوب، كمصدر مفسر ما غمض من نصوص التشريع، أو مكمل النقص فيه، مع توفر أركانه وهما الركن المادي المتمثل بعنصر الاعتياد على اتباع مسلك معين، وركن معنوي يتمثل بالاحساس بقوة الزامه (عبد الوهاب، ٢٠١٢، ص. ٦٧–٦٨)

ان الادارة قد تواجه منطقة فراغ تشريعي، وتلجأ للعرف لمواجهة هذا الفراغ بدلا من استعمال سلطتها في التشريع الفرعي، نظرا لما يتسم به العرف من مرونة وسرعة في تلبية متطلبات العمل الوظيفة، وكذلك تفصيلاته الكثيرة المتجددة ربما قد تصعب عليها التوجه نحو اصدار التعليمات والانظمة والقرارات التنظيمية، فالحاجة الملحة التي يفرضها الواقع العملي لاصدار تشريع فرعي في ظل غياب النص القانوني المكتوب ربما سيجعل من العرف الاداري اذا ما توفرت شروطه خيارا مناسباً للادارة في بعض الاحيات لملئ الفراغ التشريعي **(علي، ٢٠٢٥، ص. ٢٠٧–٢٠٨)**

ث– **السوابق القضائية:** يمارس القضاء دوراً مهما في سد الغياب التشريعي عن طريق لجوء الادارة الى رفع دعوى تطلب فيها حل مسألة ما أو تستوضح عن أمر معين يقع ضمن ولاية سلطة قضائية معينة وفقاً للدستور والقوانين، وتمثل احكام محاكم القضاء الدستوري أو الاداري أو المدني المصدر المباشر للقواعد القانونية.فمن ناحية القضاء الدستوري: واستنادا لسلطة المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص

(دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٣/ثانيًا؛ قانون المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٠٥، المادة ٤/ثانيًا)

صدرت قرارات عديدة اعتمدت عليها وزارة الاتصالات في تحديد اختصاصاتها ومنها قرارات المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠، ومن ناحية القضاء الاداري: يمكن للوزارات استنباط المبادئ والقواعد القانونية بواسطة قرارت القضاء الاداري ذاتها دون الاستناد الى نص تشريعي، يأتي ذلك نتيجة لدور القاضي الاداري في خلق مبادئ واحكام وقواعد القانون الاداري، التي تتيح للادارة تطبيقها مباشرة، مما يجعله أهم مصادر القانون الاداري **(عبد الوهاب، ٢٠١٢، ص. ٧١)** واستناداً لاختصاص مجلس الدولة بوظائف القضاء الاداري وتوضيح الاحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل الوزارات

(دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ١٠١؛ قانون مجلس الدولة، ١٩٧٩، المادة ٦/خامسًا)

استوضحت وزارة الاتصالات الرأي من مجلس الدولة في شأن امكانية اصدار نظام داخلي أو تعليمات تنظم عمل الوزارة بالاستناد الى قانون وزارة النقل والمواصلات رقم (٧) لسنة ١٩٩٤، أو قرار مجلس الحكم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٣، وصدر المبدأ القانون عن المجلس بجواز اصدار نظام يحدد واجبات وصلاحيات مركز وزارة الاتصالات وتشكيلاتها بناء على اقتراح وزير الاتصالات واستناداً الى حكم المادة (٧) من قانون وزارة النقل والمواصلات انفاً. (مجلس الدولة، ٢٠٢٠)

ومن ناحية القضاء المدني: تنصب سلطة القضاء المدني في سد غياب التنظيم التشريعي في العقود العامة.

الفرع الثاني: الجانب النظري لتداخل الاختصاصات بين وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات

نظر لتغير النظام السياسي في العراق في عام ٢٠٠٣ بعد الحرب الامريكية على العراق، الذي ألقى بضلاله على تغير بنية الدولة ومؤسساتها المختلفة (خضر وفزاع، ٢٠١٩) بحيث انعكست رؤية الحاكم المدني الامريكي في تأسيس هيئات جديدة مستقلة تحاكي النظام في الولايات المتحدة الامريكية، الا أنها تعتبر هجينة على البنية الهيكلية الادارية في العراق ولم تنسجم معها، كانت أحد هذه الهيئات تأسيس "المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام" بموجب الامر (٦٥) لسنة ٢٠٠٤، وجاءت أحكام هذا النظام تشبه إلى حد ما النصوص القانونية الحاكمة لاختصاصات لجنة الاتصالات الفيدرالية في مجال الاتصالات، ومنحها سلطات تنظيمية واسعة، كما لم يراعى وجود واختصاصات "الشركة العامة للاتصالات والبريد" آنذاك التي تحول ارتباطها من وزارة النقل والمواصلات إلى وزارة الاتصالات بعد تأسيسها من تأسيسها بموجب قرار مجلس الحكم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٣.مما اودع نزاعاً لا يزال محتدم بين صاحبة الاختصاص الاصيل وصاحبة الاختصاص المنقول منذ ٢٣ عاما، حتى بعد أن حدد الدستور الاتحادي الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ذلك بسبب الصراعات السياسة والحزبية ، التي لم تحاول حل هذا النزاع بالتعاون والاتفاق لمحاولة الوصول إلى حلول لا تؤدي بالأضرار إلى اي من الطرفين.ولإمكانية الوصول إلى حلول في اعداد توازن بين الاختصاصات المحددة بموجب القانون الاعلى والاسمى في الدولة، الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥، والاختصاصات الواقعية التي ادرجت هيئة الاعلام والاتصالات على مزاولتها بموجب الامر (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ والتي تعتبر وزارة الاتصالات شخصها هي صاحبة الاختصاص الاصيل فيها استنادا للدستور، ندرس تداخل الاختصاصات بين كل منهما، للوصول إلى صياغة اسس قانونية قابلة للتطبيق في العراق خاضعة للأساس الدستوري، تحقق في نفس الوقت فصل المهام والاختصاصات بالصورة التي تمنع تداخل الاختصاصات وتضارب المصالح، على النحو الاتي:

من خلال تحليل اختصاصات الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية وفقاً لنظامها الداخلي رقم (٣) لعام ١٩٩٨، واختصاصات هيئة الاعلام والاتصالات وفقاً للأمر التنفيذي رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ ، تبرز نقاط التنازع الجوهرية بينها في المهام الاتية:

- تخطيط وتنظيم استخدام الطيف الترددي.
- منح الاجازات الخاصة بالاتصالات اللاسلكية.
- تحديد المواصفات القياسية لأجهزة ومنظومات الاتصالات واقرار الانواع المقبولة.
- تأمين متطلبات النقل الاذاعي والتلفزيوني عبر شبكات الاتصالات.
- تنظيم البث والاعلام.
- التمثيل الدولي في الاتحادات والمنظمات العربية والاقليمية والدولية.

وعليه، فأن وزارة الاتصالات هي من تضع وتنفذ السياسة العامة للاتصالات وتعد المالكة للبنى التحتية للاتصالات وتعمل من خلال شركات عامة متخصصة مثل "الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية" التي تدير منذ تأسيسها ادارة الطيف الترددي وباقي الاختصاصات المتداخلة انفاً لأنها كانت تمثل الجهة القطاعية الوحيدة بمجال الاتصالات، وبعد تأسيس هيئة الاعلام والاتصالات اصبحت هذه الهيئة هي المسؤولة عن تخطيط وتنظيم استخدام الطيف الترددي وغيرها انفاً.وبالاستناد إلى نصي المادتين (٨٠/أولًا) و(١١٠/أولًا / سادسا) التي بينت أن من اختصاصات السلطات الاتحادية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة وتنظيم سياسة الترددات البثية والبريد، فتعد وزارة الاتصالات هي الجهة المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ سياسة الاتصالات وتنظيم سياسة الترددات البثية.وأن القول بمنح الوزارة التراخيص لشركتها موضوع لا شفافية فيه لأنها تمكنها من اعطاءها افضل الشروط والترددات وأوسعها وان القطاع الخاص سيتراجع عن الاستثمار بسبب عدم عدالة المنافسة، فهذا غير صحيح لأنه يقتضي على المشرع عند تنظيم القوانين أن يحدد منح التراخيص يكون بمقابل مادي، وأن تنظم الاسعار بالتعاون والتنسيق بين الوزارة والهيئة وبأشراف مجلس الوزراء شأنه شأن ادارة الموارد الطبيعية الاخرى، حيث أن الطيف الكهرومغناطيسي يعد من الثروات والموارد الطبيعية، واستغلالها يعد استغلال المال العام المعنوي الذي يقتضي أن يدار ويستغل من قبل السلطات الاتحادية وليس الهيئات المستقلة.

(دستور جمهورية العراق،٢٠٠٥، المادة ٢٥؛ المادة ٧٠/خامسًا؛ المادة ٩٢؛ النظام الداخلي لمجلس النواب، ٢٠٢٢)

ومن ذلك يرى الباحث، أن يدار الطيف الاتحادي بآلية مختلفة عن الطيف التجاري، بحيث تكون وزارة الاتصالات هي الجهة التي تخصص الطيف الترددي للاستخدام السيادي (الوزارات العسكرية، والوزارات المدنية..وغيرها) لأسباب عديدة:

-لاهمية هذه الترددات وحماية خصوصيتها عن نشر معلومات عن هذه الترددات واستخداماتها.

-التكامل مع ملكية البنية التحتية.

-التنفيذ دون بيروقراطية.

وبالتنسيق مع هيئة الاعلام والاتصالات الجهة التنظيمية والرقابية التي تمنح تراخيص الطيف الترددي لتنظيم السوق التجاري لكون الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية لا تستطيع تغطية كل العراق، لضمان عدم تداخل كل من الترددات التي ترخص استخدامها الوزارة عن تلك التي تسمح باستخدامها الهيئة من الناحية الفنية.

الفرع الثالث- النزاعات القضائية

أولا- قرار المحكمة الاتحادية رقم ٣٢٣ وموحداتها ٣٣٣و ٣٣٤/اتحادية/٢٠٢٣

تمثل قرارات المحكمة الاتحادية بموجب اختصاصاتها المحددة بنص الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، اهمية بالغة في مسارات تحقيق العدالة والحياة الدستورية في الدولة القانونية وبما لها من طبيعة باتة وملزمة للسلطات كافة **(دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ٩٢؛ قانون المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٠٥، المادة ٤)**

اضافة لذلك تعد القرارات المتعلقة بدستورية القوانين ذات اهمية بالغة لارتباطها بالرقابة على السلطة التشريعية للتأكد من مدى مطابقتها للمبادئ الواردة في الدستور فيما يتعلق باعتبار الدستور هو القانون الاعلى والاسمى والملزم في كافة انحاء الدولة بحيث لا يمكن ان يسن قانون يتعارض مع اي نص من نصوصه والا عد باطلا **(دستور جمهورية العراق، ٢٠٠٥، المادة ١٣)**

سيكون البحث في دستورية الامر رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ من خلال التعليق على قرار المحكمة الاتحادية رقم ٣٢٣ وموحداتها ٣٣٣و ٣٣٤/اتحادية/٢٠٢٣، وهو قرار يتعلق بدستورية بعض اقسام الامر انفاً. ولاجل التعليق عليه سيقسم التعليق الى فرعين:

١. **الواقعة التي تسببت في الدعوى** ذات طبيعة قانونية اي انها قائمة على اصدار أمر تنفيذي صادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة، منح صلاحيات تنفيذية لهيئة الاعلام والاتصالات تتعلق برسم السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتنفيذها دون اشراف أو رقابة من السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء، وهو ما يتعارض مع نصي المادة (١١٠/سادسا) من الدستور، والمادة (٨٠/أولا)، مما ترتب على ذلك تقوم الهيئة بالتدخل بالعمل التنفيذي والاعتراض على قرارات هامة تتخذها الحكومة مما يسلبها صلاحيتها بادارة قطاع الاتصالات، **وتقوم بمنح تراخيص الاتصالات والمعلوماتية دون الحصول على موافقات مسبقة من الحكومة ووزارة الاتصالات، ودون الاخذ بنظر الاعتبار المنهاج الوزاري للحكومة**، وتلتزم بالتعليمات والتوصيات الصادرة عن الاتحاد الدولي للاتصالات، فلذلك طعت المدعي (وزير الاتصالات) من المحكمة الحكم بعدم دستورية أقسام من أمر سلطة الائتلاف رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤، استناداً الى الدستور العراقي وفي ضوء قرارات سابقة للمحكمة الاتحادية العليا (٨٨/اتحادية/٢٠١٠)، و(١٢٢/اتحادية/٢٠٢٢). وبناء على ذلك ولغرض الوصول لحل اسباب الخلاف حول صلاحية يتطلب الموضوع بيان **الية تشريع القوانين** - ابتداء يتم تشريع القوانين من قبل مجلس النواب بالاستناد الى احكام المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥،). اما بالنسبة لالية تشريع هذه القوانين فتكون لاحكام المادة (٦٠) من الدستور العراقي والمواد (٨٧) ، (٨٨) ، (١٢١)، (١٢٩-١٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (الوقائع العراقية، ٢٠٢٢)

٢. **التوصيف القضائي لدستورية الامر**

لبيان التوصيف يقتضي عرض وصف المحكمة للدعوى وصولا الى قرارها واسانيدها القانونية في ذلك والاثار المترتبة عليه والتعليق عليها، على النحو الاتي:-

- **وصف المحكمة الاتحادية العليا للدعوى**- وجدت المحكمة أن انتظام سير المرافق العامة يعد ركيز أساسية في بنية الدولة، ولا يمكن استقرار النظام العام السياسي والاجتماعي والاقتصادي دون ضمان استمرارية تلك المرافق في اداء خدماتها بانتظام واضطراد، واي تعطيل فيها ينعكس سلباً على الاستقرار الوطني، ويشكل مساساً مباشراً بالمصلحة العليا للدولة، وعليه فأن المصلحة العامة تقتضي عدم جواز تعطيل هذه المرافق ووجب ضمان انتظامها واستمرارها، ولو تعارض ذلك في مصالح بعض الوزارات المتنافسة على ممارسة اختصاصات معينة، وبذلك فأن تقديم المصلحة العامة المتمثلة بالمصلحة العليا للدولة تظل تسود على اي اعتبارات أو تنافس مؤسسي بغية تحقيق غايات المرفق العام في تحقيق هذه المصلحة.وفي هذا الاطار يشكل قطاعا الاتصالات والاعلام نماذج بارزة للمرافق العامة الحيوية التي لا تحتمل التعطيل أو التوقف لعلاقتها الوثيقة بانتظام الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومقتضيات الامن القومي والسيادة الوطنية، وعليه فأن اي خلاف أو تنافس بين الوزارات والهيئات

حول الاختصاصات في مجال الاتصالات يجب أن يحسم في ضوء المبادي الدستورية، والا عدت عرقلتهما اخلالاً جسيماً بمبدأ المشروعية، ولا يجوز لاي منهما تقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.وان القضاء بعدم دستورية الاقسام من الامر التنفيذي حتى على فرض الحكم، لا يحقق فائدة للمدعيين، ويشكل مساساً بمبدأ انتظام سير المرافق العامة، ويؤدي الى الاخلال بعمل مرفقي الاتصالات والاعلام لعدم وجود نص قانوني يمنح الاختصاصات الواردة في تلك النصوص الى وزارة الاتصالات، سواء في هذا التشريع أو اي تشريع أخر.

قرار المحكمة– رد دعوى المدعيين وزير الاتصالات ومدير عام الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية اضافة لوظيفتهما ، لعدم تحقق المصلحة المشروعة من اقامتها.

التعليق على القرار– يمكن تفكيك التعليق على القرار الى ثلاثة جوانب رئيسية، كما يلي:

الجانب الاول: بشأن تداخل الاختصاصات ومبدأ المشروعية : توصلت المحكمة بشكل واضح ومفصل الى ان تداخل الاختصاصات والتنازع عليها يشكل اخلالاً بمبدأ المشروعية، فبالرغم من أن المحكمة أقرت بأن تقديم المصلحة العامة المتعلقة بالمصلحة العليا للدولة المتمثلة بانتظام سير المرافق العامة، هو الاساس الذي يجب أن يحسم على أساسه اي نزاع مؤسسي، الا أنها لم تعمل جاهدة من خلال دراسة القوانين النافذة على حل ذلك التداخل والنزاع في الاختصاصات في اطار (التوفيق بين المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات) حماية للمصلحة العليا، وذلك لان قواعد القانون لاتقوم على فكرة المصلحة العامة فقط وحدها بل فكرة التوفيق بين المصلحة العامة من جهة وحماية الحقوق والحريات العامة من جهة اخرى، بما يضمن استمرار عمل المرافق والهيئات دون انقطاع والا وجدت نفسها عاجزة عن اداء مهامها، وهذا يمثل تعطيل عن حماية حرية الاتصالات والحق في سريتها وأمنها، وبالتالي فأن المحكمة لم تقرر بأن طلب وزارة الاتصالات غير صحيح، بل بينت أن طلبها بعدم دستورية الامر التنفيذي لن يحقق مصلحة مشروعة.

اما الجانب الثاني– بشأن اعتبار هيئة الاعلام والاتصالات من المرافق العامة: هذا التصور يتوافق مع النشأة الاولى للهيئة عام ٢٠٠٤ من قبل سلطة الائتلاف كما اشرنا اليها سابقا في الفصل الاول من الدراسة، غير أنه بعد صدور دستور ٢٠٠٥، اعيد تنظيم "المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام" تحت مسمى "هيئة الاعلام والاتصالات"، وأُدرجت ضمن الهيئات المستقلة التي تتمتع باستقلال جزئي متمثل بالاستقلال المالي والاداراي استنادا لقرار المحكمة الاتحادية ٤٣/اتحادية/٢٠١٩، ولا تعد من سلطات الدولة الاتحادية استنادا لنص المادة (٤٧) من الدستور، وقرار المحكمة الاتحادية (٨٨/اتحادية/٢٠١٠)، وكما أشرنا سابقاً أن المرفق العام يقصد به: كل نشاط او مشروع تنشئه الدولة وتديره الادارة ويستهدف تحقيق منفعة عامة مباشرة واشباع حاجة عامة للمواطنين، أما الهيئات المستقلة يقصد بها: مجموعة من الاجراءات التي تتم من قبل أجهزة أو هيئات تنشأ بموجب الدستور تمنح الشخصية المعنوية أو الاستقلال المالي والاداري بهدف ضمان سلامة التصرفات الادارية والتأكد من مشروعيتها واتفاقها مع أحكام القوانين النافذة ولها في سبيل تحقيق ذلك اصدار القرارات المناسبة وذلك للمحافظة على المال العام وضمان حسن سير المرافق العامة، بالتالي تمثل الهيئات المستقلة الاجهزة الرقابية لاعمال المرافق العامة مما يقتضي (التمييز بين طبيعة الهيئات المستقلة والمرافق العامة).

واما الجانب الثالث– بشأن عدم وجود نص قانوني يمنح الاختصاصات الواردة في النصوص الى وزارة الاتصالات: أن قراءة المحكمة للنصوص الدستورية هي قراءة مجتزأة وغير دقيقة فلم تعيد دراسة قوانين الاتصالات النافذة بشكل مفصل ولا نتفق معها في هذا الجانب، اذ سبق وبينا أن قانون الاتصالات اللاسلكية رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨٠ قد اشترط بموجب المادة (٢) منه أن تختص "المؤسسة العامة للبريد والبرق والهاتف" سابقاً " الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية" حالياً المختصة وحدها دون غيرها في الاتصالات اللاسلكية. اضافة الى أن القسم (١٢) من الامر مدار البحث اشار الى أن يتم نقل اختصاصات وزارة الاتصالات المحددة بموجب الامر رقم (١١) لسنة ٢٠٠٣ الى هيئة الاعلام والاتصالات، وهذه عملية نقل واضح لاختصاصات سبق وقد مارستها وزارة الاتصالات وليس عملية تحديد وانشاء اختصاصات جديدة.

وكل مما تقدم، يمكن الانتهاء الى أن رد المحكمة للدعوى بداعي "انعدام المصلحة المشروعة"، يأخذنا نحو أمرين: الاول– الحكم برد الدعوى يمثل الخيار الافضل لان الحكم بعدم دستورية الامر سيحدث فراغاً تشريعياً جديداً، وهذا أسوأ من استمرار الوضع القائم بالرغم من عيوبه، والامر الثاني– أو الحكم بعدم دستورية الامر التنفيذي قد يعد وسيلة الضغط على السلطة التشريعية في سبيل اهتمام السلطة التشريعية بموضوع تنظيم تشريعات قطاع الاتصالات وتوزيع الاختصاصات بموجبها بين وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات.

ثانيا– قرار محكمة التمييز الاتحادية (محكمة التمييز الاتحادية، ٢٠٢٥)

تختص محكمة التمييز الاتحادية بالنظر في الاحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف ومحاكم البداءة وفي الاحكام الصادرة من المحاكم الشرعية وبأمور اخرى تحدد بموجب القوانين. (قانون المرافعات المدنية، ١٩٦٩، المادة ٣٥)

سيكون البحث في صلاحية هيئة الاعلام والاتصالات في ترخيص خدمات الانترنت من خلال التعليق على قرار محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ١٣٨/ الهيئة الموسعة المدنية/٢٠٢٥، وهو قرار يتعلق بتمييز قرار محكمة بداءة الكرخ بتاريخ ٢٠٢٤/٣/١٠ الصادر بشأن دعوى وزارة الاتصالات على قرار مجلس المفوضين في هيئة الاعلام والاتصالات تضمن لائحة ترخيص خدمات الانترنت وعلى اساسها قام المميز/المدعى عليه/ رئيس الجهاز التنفيذ لهيئة الاعلام والاتصالات بتوقيع واصدار بعض الرخص لشركات الانترنت دون الرجوع الى المميز عليهما/ للمدعيين/ وزير الاتصالات ومدير عام الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية، وخلافاً للقانون مما سبب ضرراً لهما بممارسة اختصاصاتها ونشاطهما وصلاحيتهما القانونية، وطلبا الغاء الرخص التي تم منحها، وتعديل اللائحة.

حيث أصدرت محكمة البداءة حكما حضوريا،يقضي بمنع معارضة المدعى عليه للمدعيين من ممارسة اختصاصهماوصلاحيتهما القانونية باعتبارهما الجهة القطاعيةالمختصة بمنح الرخص لشركات الانترنت، ولاجل التعليق عليه سيقسم التعليق الى فرعين:

١. وصف المحكم للدعوى

استكملت محكمة التمييز الاتحادية تحقيقاتها في موضوع الدعوى، وبينت أن قيام المدعى عليه / المميز باصدار لائحة ترخيص خدمات الانترنت (ISP) ومنحها لشركات القطاع الخاص من قبل مجلس المفوضين في هيئة الاعلام والاتصالات جرى خلافاً لاحكام الدستور والقانون لان تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد يكون من اختصاص السلطة التنفيذية باعتبارها احدة السلطات الاتحادية، وحسب مهام الوزارة المكلفة بذلك الاختصاص هي وزارة الاتصالات عملا باحكام المادة (١١٠/سادسا) من دستور جمهورية العراق، وبذلك يكون لدعوى المميز عليه/ المدعي/ وزير الاتصالات سند من القانون مما يقضي بإلزام المميز/ المدعى عليه/ رئيس هيئة الاعلام والاتصالات بمنع معارضته للمدعي من ممارسة اختصاصاته وصلاحياته القانونية باعتباره الجهة القطاعية المختصة في منح التراخيصلشركات الانترنت، وحيث ان الحكم المميز التزم بوجهة النظر القانونية انفاً.

٢. قرار المحكمة

قررت المحكمة رد الطعن التمييزي.

٣. التعليق على القرار

يمكن تفكيك قرار المحكمة برد الطعن التمييزي المقدم من رئيس هيئة الاعلام والاتصالات، وتأييد حكم محكمة البداءة الذي قضى بمنع الهيئة من معارضة وزارة الاتصالات، من خلال التعليق عليه بموجب ثلاثة محاور، كما يلي:

الاول– الاختصاص الدستوري: أن استناد المحكمة على النص الدستوري (١١٠/سادسا)، انطلاقا من الدستور يمثل القانون الاعلى والاسمى مرتبة من أي قانون أونظام أو أمر تنفيذي أو قرار صادر عن هيئة مستقلة، ولا يمكن صدور اي نص يتعارض مع هذا السمو الدستوري، مما يجعلها باطلة دستورياً.

الثاني– نقل الاختصاصات: لا يجوز لهيئة مستقلة أن تنقل الى نفسها اختصاصات أصيلة لسلطة تنفيذية.

الثالث– حماية مبدأ المشروعية: ان صدور القرار بمنع الهيئة من اصدار قرار ليس من اختصاصها هو حماية لمبدأ المشروعية، لان قرار الهيئة يعد قرار معيب بعيب الاختصاص كأحد عناصر المشروعية مما يجعله قراراً باطلاً.

وفقاً لما تقدم، تجدر الاشارة الى أن القرار الصادر عن هيئة الاعلام والاتصالات بشأن منح تراخيص خدمات الانترنت هو بطبيعتها القانونية قرارات ادارية تتنظيمية، وان الامر التنفيذي المنظم لاختصاصاتها قد خلا من أي نص يحدد الجهة القضائية المختصة بالطعن في قرارات الهيئة امامها، فيرى الباحث أن الاصل أن يرفع الطعن بهذا القرار أمام محكمة القضاء الاداري وليس محكمة البداءة، استناداً لنص المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل **(قانون مجلس الدولة، ١٩٧٩، المادة ٧/رابعًا)**

الخاتمة:

أولا- الاستنتاجات

١- تتعامل التشريعات العراقية النافذة مع قطاع الاتصالات معالجة جزئية ومتفرقة، حيث تنظم جوانب محددة دون غيرها، في ظل غياب إطار نظري موحد ينظم هذا القطاع والادارت المختصة بتقديم خدماته، فلم يمتلك المشرع العراقي رؤية منسجمة ومحددة لمفهوم الاتصالات، مما أدى إلى وجود تعريفات متشتتة وضعيفة الصياغة، موزعة بين نصوص قانونية قديمة وغير منسجمة مع بعضها. وهذا التشتت التشريعي يعكس في حقيقته غياب التنظيم القانوني لقطاع حيوي بالغ الاهمية كالاتصالات، مما فتح الباب أمام إشكاليات في التطبيق والرقابة وحل النزاعات.

٢- تستند وزارة الاتصالات والشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية في اعمالهما على مجموعة قوانين وأنظمة سابقة وأنظمة داخلية "كقانون الاتصالات اللاسلكية وقانون الشركات والنظام الداخلي للشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية" وعلى قرارات هيئة الرأي، منذ تأسيسها كجهة تنفيذية تابعة إلى مجلس الوزراء، نتيجة لغياب قانون ينظم اختصاصاتها بدقة وتفصيل، إضافة إلى عدم مصادقة مجلس النواب على مشروع قانون وزارة الاتصالات منذ عام ٢٠٠٨، فهي تشكل اطاراً تنظيميا قانونيا مؤقتاً تستند إليه في اعمالها سداً للفراغ التشريعي وحماية لمبدأ المشروعية.

٣- عدم مواكبة نصوص قانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠ المعدل، للتطور المتسارع في قطاع الاتصالات وأهميتها المتزايدة في الواقع، رغم استمرار اعتماد وزارة الاتصالات والشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية على نصوصه في بعض أعمالها.

٤- سريان النصوص القانونية المتعلقة "بالمنشأة العامة للاتصالات والبريد" رغم تحولها الى "الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية" وارتباطها بوزارة النقل والمواصلات، بموجب قانون وزارة النقل والمواصلات رقم (٧) لسنة ١٩٩٤، مما يجعل الشركة العامة تواجه اشكالية قانونية جوهرية تتمثل في التناقض بين الهيكل الاداري الحالي في الواقع وهيكلية واختصاصات النص القديم ساري التشريع.

٥- استمرار عمل وزارة الاتصالات بقوانين غير مباشرة صدرت في ظل نظام سياسي واقتصادي وهيكل اداري مختلفين تماماً، عن النظام السياسي والاقتصادي الحالي في ظل دستور عام ٢٠٠٥.

٦- ان تغير النظام السياسي في العراق في عام ٢٠٠٣ بعد الحرب الامريكة على العراق، ألقى بضلاله على تغير بنية الدولة ومؤسساتها المختلفة، كتأسيس هيئات جديدة مستقلة تحاكي النظام في الولايات المتحدة الامريكية، وتعد "المفوضية العراقية للاعلام والاتصالات" التي تأسست بموجب الامر (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ أحد هذه الهيئات المستقلة.

٧- يجد الباحث ان الامر رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ فاقداً للشرعية الدستورية، فهو يخالف طبيعة الانظمة والتعليمات والقرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية في القانون العراقي، التي يفترض أن تقتصر على تنفيذ القوانين وليس اصدار انظمة أو تشريعات فرعية مستقلة. فالأصل في القانون العراقي ان السلطة التنفيذية لا تصدر قوانين، بل تشريعات فرعية تفصل كيفية تطبيق القوانين الصادرة عن مجلس النواب، وما اصدرته السلطة المؤقتة يمثل تشريعاً فرعيا مستقلاً لا يتوافق مع القانون العراقي، فضلًا عن ذلك، إن استمرار العمل بهذا الامر يعد مساساً بسيادة الدولة التي ألزم الدستور بالحفاظ عليها، كونه صادراً عن سلطة لا تتمتع بشرعية وطنية.

٨- وصف هيئة الاعلام والاتصالات بكونها لا تسعى لتحقيق الربح يمثل اشكالية واقعية حقيقية، عند النص على اجازتها وحدها دون غيرها صلاحية منح ترخيص استخدام الطيف الترددي مقابل رسوم، فهو مورد طبيعي من موارد الدولة واموالها المعنوية العامة، واستغلاله يمثل نشاطاً اقتصادياً يعود بمردود مالي الى الدولة.

٩- يعد الطيف الترددي مورداً طبيعيا عاما نادراً من موارد الدولة، كانت اداراته الحصرية بالعودة إلى قانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠ من "**اختصاص الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية**" (حاليا) بما في ذلك الاحتياجات العسكرية، استناداً للنهج السياسي والاقتصادي انذاك، ألا ان نقل هذه المهمة إلى هيئة مستقلة ليست تابعة للحكومة العراقية يخالف أحكام الدستور العراقي النافذ الذي أخص السلطات الحكومية الاتحادية المتمثلة بالحكومة الاتحادية بتنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

١٠- يتعارض حصر اجازة منح ترخيص استخدام الطيف الترددي بهيئة الاعلام والاتصالات تعارض مباشر مع نص المادة (٢) من قانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠ الذي اشترط أيضا ان تختص "المؤسسة العامة للبريد والبرق والهاتف" المتمثلة حاليا "بالشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية" وحدها دون غيرها في الاتصالات اللاسلكية، وان حصر استغلال هذا المورد بجهة دون الاخرى يشكل مخالفة صريحة لتوجه الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ في مجال ضمان استثمار كامل موارد العراق وتنويع مصادرة وتشجيع الاستثمار في القطاع الخاص والقطاعات المختلفة.

١١- تبرز نقاط التنازع الجوهرية بين وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات في المهام الاتية:

- تخطيط وتنظيم استخدام الطيف الترددي.
- منح الاجازات الخاصة بالاتصالات اللاسلكية.
- تحديد المواصفات القياسية لأجهزة ومنظومات الاتصالات واقرار الانواع المقبولة.
- تأمين متطلبات النقل الاذاعي والتلفزيوني عبر شبكات الاتصالات.
- تنظيم البث والاعلام.

- التمثيل الدولي في الاتحادات والمنظمات العربية والاقليمية والدولية.

١٢- تعد وزارة الاتصالات المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للاتصالات وتعد المالكة للبنى التحتية للاتصالات وتعمل من خلال شركات عامة متخصصة مثل "الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية" التي تدير منذ تأسيسها ادارة الطيف الترددي وباقي الاختصاصات المتداخلة لأنها كانت تمثل الجهة القطاعية الوحيدة بمجال الاتصالات، وبعد تأسيس هيئة الاعلام والاتصالات اصبحت هذه الهيئة هي المسؤولة عن تخطيط وتنظيم استخدام الطيف الترددي وغيرها انفاً

التوصيـــــات

١-يوصي الباحث بإلغاء النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم قطاع الاتصالات والبريد المنصوص عليها في القوانين القديمة ومنها قانون وزارة النقل والمواصلات لعام ١٩٩٤، واصدار قانون جديد ينظم هيكلية وزارة الاتصالات واختصاصاتها. وقانون اتصالات عام شامل يرسم هيكلية هيئة الاعلام والاتصالات واختصاصاتها وينظم بدقة توزيع الاختصاصات بين الهيئة ووزارة الاتصالات بما يتوافق أحكامه مع الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ كونه يمثل القانون الاسمى والاعلى في العراق ولا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور.

٢-يوصي الباحث المشرع تحديد اختصاصات الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية بشكل واضح ودقيق وتمييزها عن اختصاصات هيئة الاعلام والاتصالات، بأن تمارس الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية بكونها جهة تنفيذية دور المنظم والمؤسس للبنية التحتية لقطاع الاتصالات والمشغل الحكومي (للاتصالات انترنت، بيانات) وادارة الطيف الترددي السيادي (السلطات العليا، الوزارات، الجهات غير المرتبطة بوزارة، المحافظات)، والمفاوض في عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية والممثل الدبلوماسي للعراق في المحافل والاتحادات الدولية استنادا للاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية المحددة بموجب المادة (١١٠) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، وان تمارس هيئة الاعلام والاتصالات بكونها هيئة مستقلة دور الرقابي والتنظيمي للسوق المفتوح وادارة الطيف الترددي التجاري للقطاع الخاص والاقليم.

٣-يوصي الباحث العمل على صياغة سياسات تحافظ على شرعية سلطة تنظيم سياسة الطيف الترددي الواردة في الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، ومشروعية التخصيصات والتراخيص الممنوحة لاستخدامه.

٤-يوصي الباحث باتباع منهجية التخطيط الاستراتيجي في أدارة قطاعات الدولة ومنها تخطيط سياسة قطاع الاتصالات والمعلوماتية في العراق، يقتضي أن توضع من قبل وزارة الاتصالات العراقية وهئية الاعلام والاتصالات بصورة منسجمة ومتكاملة تمنع التصادم والنزاع، وتحال تلك المخططات أو الجداول الى مرحلة التنظيم، فتقوم وزارة الاتصالات حصرا بوضع اي "**تنظيم سياسة الترددات البثية**" وفقا لما تم الاتفاق عليه بمرحلة التخطيط مع هيئة الاعلام والاتصالات، وتقوم كلتا الجهتين بتنفيذ هذه السياسة وفقا لما تم تنظيمه، بحيث تكون عملية تنظيم توزيع الترددات وتخصيصها للاستخدامات الاتحادية والمحافظات هو من اختصاص وزارة الاتصالات حفاظا على أهمية وخصوصية هذه الترددات وتلبية لاحتياجات الامن الوطني، وتكون عملية ترخيص استخدام تلك الترددات للقطاع الخاص التجاري والاقليم من اختصاص هيئة الاعلام والاتصالات.

٥-يوصي الباحث، أن يدار الطيف الاتحادي بآلية مختلفة عن الطيف التجاري، بحيث تكون وزارة الاتصالات هي الجهة التي تخصص الطيف الترددي للاستخدام السيادي (الوزارات العسكرية، والوزارات المدنية..وغيرها) لأسباب عديدة:

- لاهمية هذه الترددات وحماية خصوصيتها عن نشر معلومات عن هذه الترددات واستخداماتها.
- التكامل مع ملكية البنية التحتية.
- التنفيذ دون بيروقراطية.

وبالتنسيق مع هيئة الاعلام والاتصالات الجهة التنظيمية والرقابية التي تمنح تراخيص الطيف الترددي لتنظيم السوق التجاري لكون الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية لا تستطيع تغطية كل العراق، لضمان عدم تداخل كل من الترددات التي ترخص استخدامها الوزارة عن تلك التي تسمح باستخدامها الهيئة من الناحية الفنية.

المصـــــــادر

الكتب

سعيد نحيلي، القانون الاداري/ المبادئ العامة، الجزء الاول، منشورات جامعة البعث- كلية الحقوق، ٢٠١٣.

علي هادي عطية الهلالي، الوجيز في القضاء الدستوري وتطبيقاته في قرارات المحكمة الاتحادية العليا والمحكمة الدستورية العليا، دار المسلة، بغداد، ط١، ٢٠٢٣.

مازن ليلو راضي، أصول القضاء الاداري، دار المسلة، بغداد، ط٥، ٢٠٢٢.

محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢.

الاطروحات

انفال عصام علي، منطقة الفراغ التشريعي ووسائل ملئها في القانون الاداري، اطروحة مقدمة الى جامعة بغداد– كلية القانون لنيل شهادة الدكتوراه، ٢٠٢٥.

القوانين

الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل

قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩

قانون الاتصالات اللاسلكية رقم (١٥٩) لسنة ١٩٨٠ المعدل

قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨٠

قانون وزارة النقل والمواصلات رقم (٧) لسنة ١٩٩٤

قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧

قانون المحكمة الاتحادية العليارقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل

قانون اقامة الاجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧

أمر ترخيص خدمات ومعدات الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (١١) لسنة ٢٠٠٣

الامر التنفيذي للمفوضية العراقية للاتصالات والاعلام رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤

النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢

الزيارات والمقابلات الشخصية

زيارة ميدانية لوزارة الاتصالات ومقابلة شخصية مع الدكتور(هيام الياسري) وزير الاتصالات السابق، بتاريخ ٢٠١٥/١١/٢٠.

المواقع الالكترونية

الموقع الالكتروني العربي الرسمي للصيحفة البريطانية "Independent tv" https://www.independentarabia.com

الموقع الالكتروني لشبكة اعلامية عراقية رسمية "INFO Plus" https://www.infoplusnetwork.com